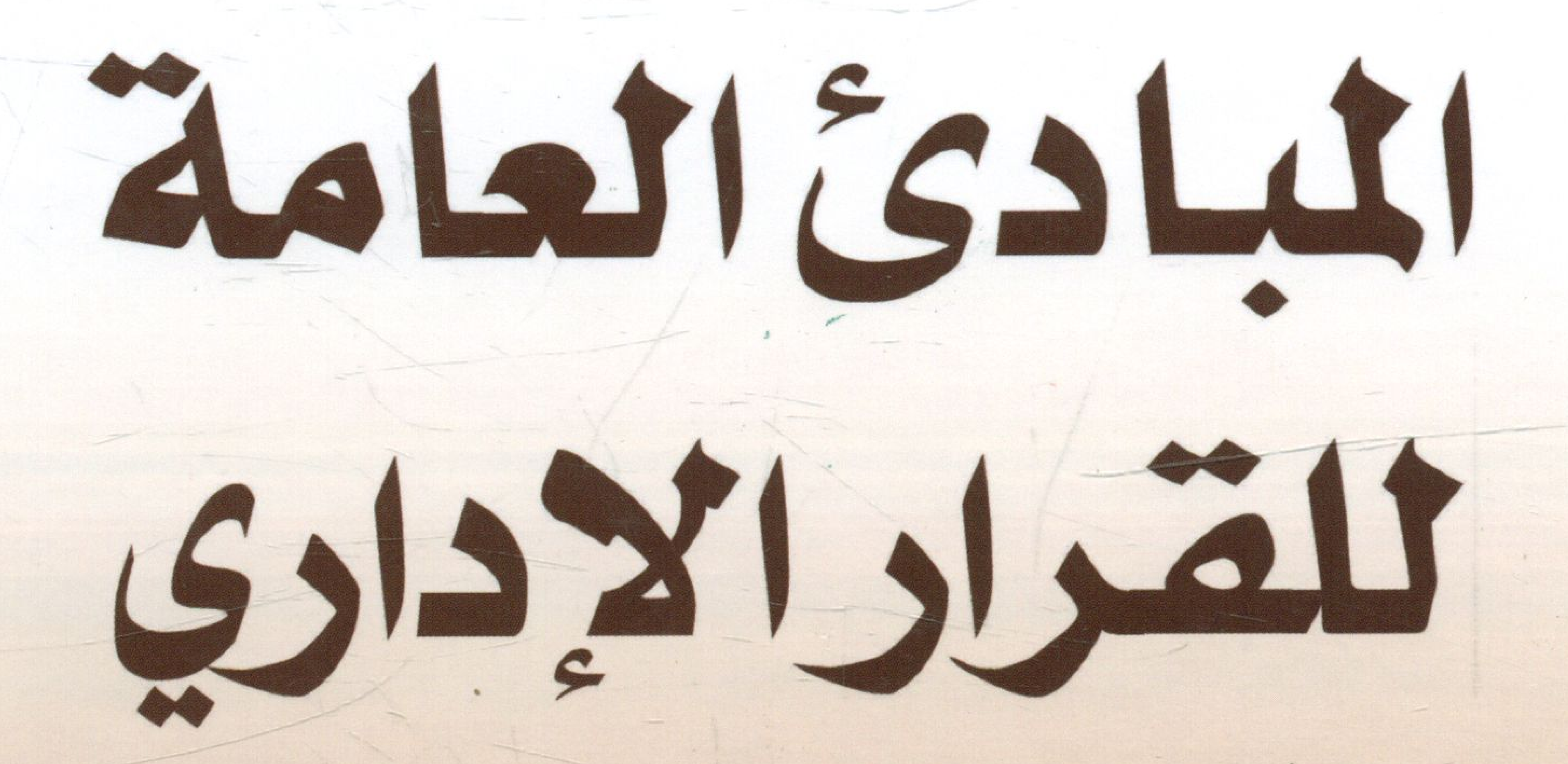


المبادئ العامة للقرار الإداري

الدكتـور

محمد حميد الرصيفان العبادي

وائل

علم ينتفع به

الطبعة الأولى

2014

المبـادئ العامـــة
للقـرار الإداري

الدكتور
محمد حميد الرصيفان العبادي

دار وائل للنشر
الطبعة الأولى
2014

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية : (2013/9/3381)
العبادي، محمد حميد
المبادئ العامة للقرار الإداري/ محمد حميد العبادي.- عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2013.
(324) ص
ر.إ. : (2013/9/3381)
الواصفات: /القرارات الإدارية// القانون الإداري/
* يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

****

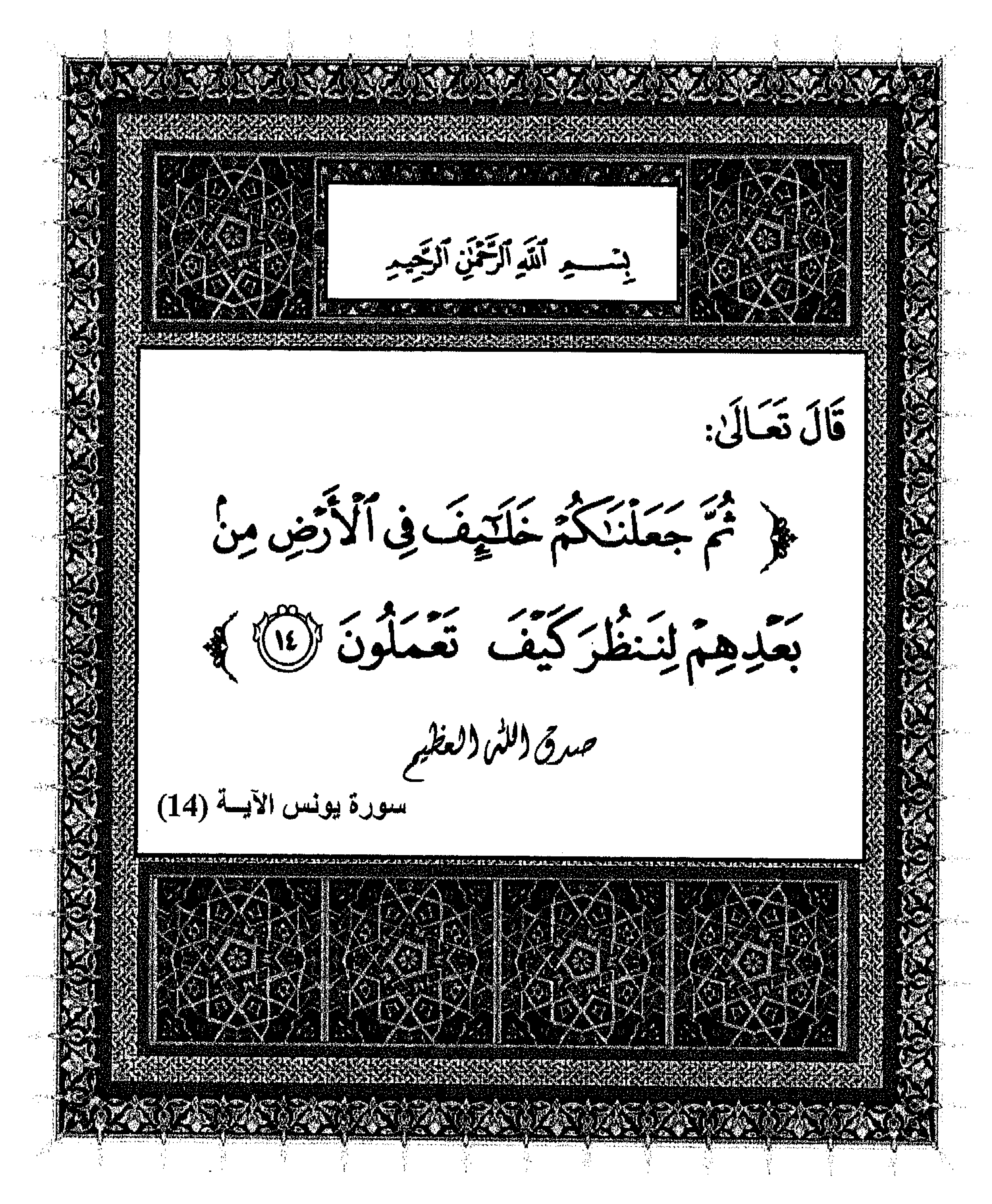
رقم التصنيف العشري / ديوي : 342
ISBN 978-9957-91-130-0 (ردمك)

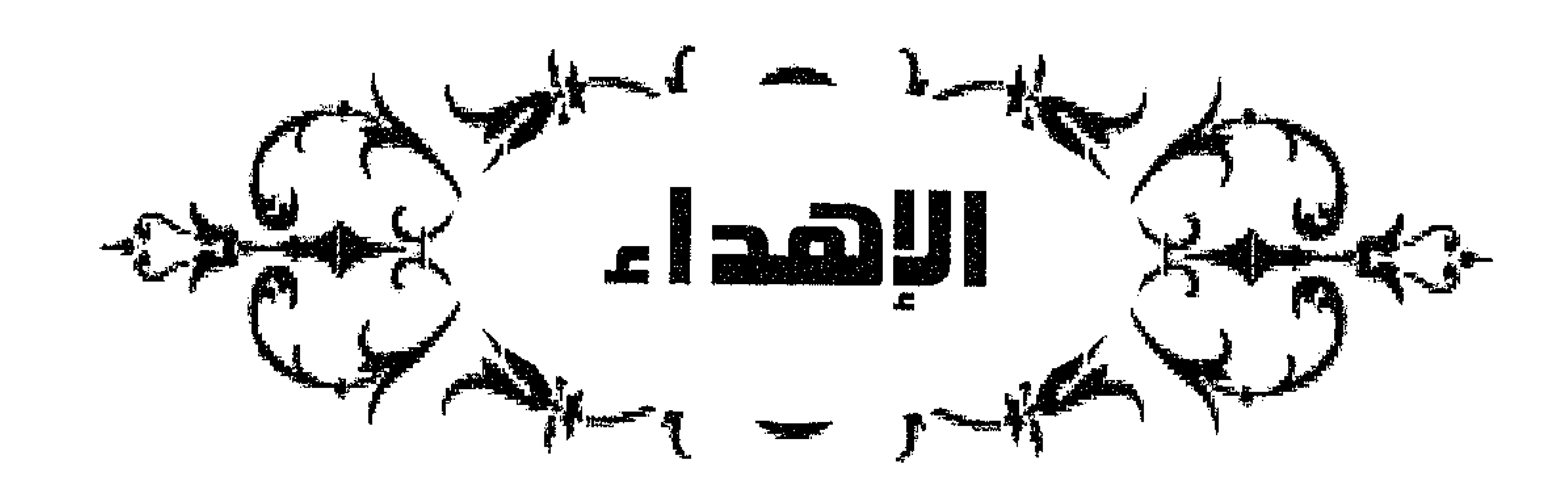
* المبادئ العامة للقرار الإداري
* الدكتور محمد حميد الرصيفان العبادي
* الطبعـــة الأولى 2014
* جميع الحقوق محفوظة للناشر



دار وائـــل للنشر والتوزيع

* الأردن – عمان – شارع الجمعية العلمية الملكية – مبنى الجامعة الاردنية الاستثماري رقم (2) الطابق الثاني
هـــاتف : 00962-6-5338410 – فاكس : 00962-6-5331661 – ص. ب (1615 – الجبيهة) .
* الأردن – عمـــان – وسـط البـلد – مجمـع الفحيص التجـــاري- هـــاتف: 00962-6-4627627
www.darwael.com
E-Mail:Wael@Darwael.Com


بسم الله الرحمن الرحيم
قال تعالى:
﴿ ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ مِن بَعْدِهِمْ لِنَنظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ ﴿١٤﴾ ﴾
صدق الله العظيم
سورة يونس الآيـة (14)



إلى كل مجتهد وطالب علم من أبناء

الأمة العربية والإسلامية

الباحث

الفهرس

الموضوع | الصفحة

الفصل الخامس

التنفيذ للقرار الإداري

الفصل السادس

نهاية القرار الإداري

مقدمة

القرار الإداري: هو الوسيلة الأولى التي تستخدمها الجهات الإدارية العامة في الدولة لتنفيذ مهامها وواجباتها الإدارية، وللقرار دوراً بارزاً في تنظيم سير العمل الإداري داخل الوحدة الإدارية بهدف تحقيق الصالح العام والخاص.

للأهمية التي يتمتع بها القرار الإداري في تحقيق مهمة الإدارة فقد أعطي ما يعرف بالقوة الذاتية في التنفيذ فور صدوره على أن يكون القرار مستوفياً لجميع عناصره وأركانه التي تؤمن له الاستمرارية والحصانة ضد دعاوي الإلغاء القضائي أو الإلغاء والسحب من قبل الإدارة.

للقرار الإداري أهمية في عمل الوحدات الإدارية ذات الاتصال المباشر مع المواطن أو الفرد لتقديم الخدمات وخاصة ذات الطبيعة الفنية والتنظيمية والتي تتعقد وتتشعب مجالاتها، وذات التأثير المباشر على حقوق الأفراد، وهذا يتطلب قرارات مرنة وصحيحة ومستندة إلى أصول ثابتة في الواقع القانوني النافذ لوضع الحلول المناسبة لكل حالة أو واقعة إدارية.

يفترض أن ينفذ القرار الإداري بشكل طبيعي من قبل المخاطبين وعند حصول إعاقة للتنفيذ تتدخل الإدارة من خلال الامتيازات الممنوحة لها بإجراء التنفيذ المباشر دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء إلا إذا تعذر إجراء التنفيذ عندها يتم اللجوء إلى القضاء العادي أو الجزائي، وفي حال الطعن أمام القضاء الإداري ينفذ القرار بناء على الحكم الصادر في الطعن.

نظراً لأهمية تنفيذ القرار الإداري في تسيير النشاط الإداري، فإنه لا يعطى الحق بوقف التنفيذ للقرار بمجرد الطعن فيه بالإلغاء إلا بطلب من ذوي الشأن مقترناً بشرط الاستعجال والجدية عند الخشية من أن التنفيذ سيؤدي إلى نتائج خطيرة يصعب تداركها، على أن يصدر حكم بوقف التنفيذ في المحكمة المختصة بنظر الدعوى الأصلية.

الطعن بإلغاء القرار الإداري لا يقبل إلا من ذوي المصلحة الشخصية المباشرة، على أن يرفع في الموعد المحدد للطعن، ومسبوقاً بالتظلم الإداري، وذلك بغية تحقيق الاستقرار في العمل والتعاملات الإدارية وحماية المراكز والحقوق القانونية المكتسبة.

القرار الإداري يخضع للرقابة الذاتية من قبل الإدارة أو بناء على طلب أو تظلم من ذوي الشأن، فعند استشعار الإدارة أن قرارها يشوبه عيب من العيوب فإنها تسعى إلى سحبه أو تعديله أو إلغاءه بإصدار قرار آخر مضاد، وذلك تجنباً من أن تقع في إحراج أو ملامة نتيجة لأي حكم قضائي قد يصدر بإلغاء قرارها لاحقاً.

في حال عدم استجابة الإدارة لطلبات ذوي المصلحة أو لتعنتها أو لعدم قدرتها على كشف عيوب قرارها، فإن للأفراد المخاطبين بالقرار الحق في اللجوء إلى القضاء طالبين إلغاءه، على أن يقدمون الدليل بما يشوب القرار من عيوب تفقده المشروعية.

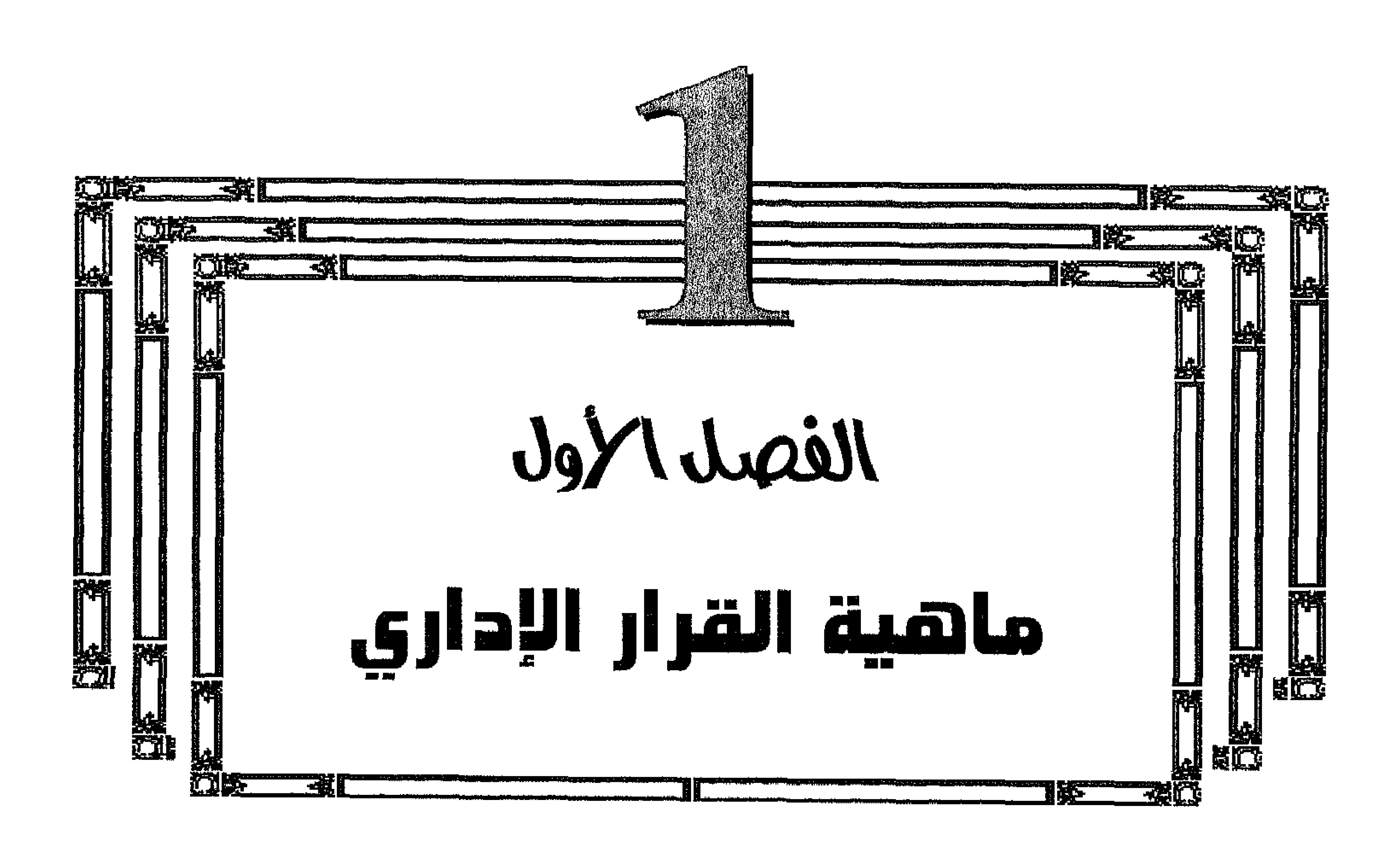
تم التركيز في هذه الطبعة على النواحي القانونية المتعلقة بالمنازعات الإدارية والتطبيقات القضائية وما صدر عنها من قرارات تشكل مبادئاً قانونية وعلى وجه الخصوص القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا في السوابق القضائية التي تم الفصل فيها.

إن الرئيس الإداري والموظف العمومي يجب عليه أن يتيقن من أن عملية اتخاذ القرار هي الركيزة الأساسية في تسيير النشاط الإداري، وهي المسؤولية الرئيسية التي تقع على عاتقه لإصدار القرار بالشكل الجوهري والسليم لتحقيق المهمة الإدارية المناطة بكل مسؤول في الإدارة العامة.

إن امتيازات الإدارة في إصدار القرارات وتنفيذها لا يعني إنها مطلقة وإنما تسير في حدود المشروعية، واحترام سيادة القواعد القانونية السارية لتنفيذ العمل والنشاط الإدارية، وأن تبقى تحت أعين ورقابة السلطة القضائية بالإلغاء والتعويض وذلك انطلاقاً من مهمة القضاء وليس خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. *

---

* د. محمد حميد الرصيفان، الأردن – عمان بدر الجديدة. 10/5/2012م


1
الفصل الأول
ماهية القرار الإداري

الفصل الأول
ماهية القرار الإداري

تمهيد :

القرار الإداري: هو احد الوسائل المهمة التي تعتمد عليها الجهات الإدارية العامة في الدولة لتنفيذ مهامها ونشاطاتها وتنظيم سير العمل الإداري في خدمة المجتمع، ويعتبر الأسلوب الأمثل لإيصال رسالة الإدارة إلى المعنيين بما هو مطلوب منهم، وما يؤثر على مراكزهم القانونية ويعتبر المرجع القانوني المستقبلي للكافة.

لا يوجد إجماع على تعريف ومفهوم القرار الإداري في الفقه والقضاء، لهذا يمكن أن نتعرف من خلال هذه البحث على العديد من تعريفات للقرار الإداري ومفهومه مع التطرق إلى العوامل التي تميز القرار الإداري عن سواه من القرارات الأخرى.

نتناول في الفصل الأول ماهية القرار الإداري من خلال مبحثين:-

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري.

المبحث الثاني: مميزات القرار الإداري.

المبحث الأول
مفهوم القرار الإداري

للقرار الإداري مفهوم خاص ولا يوجد له تعريفاً محدداً نظراً لعدم اتفاق الفقه والقضاء على صيغة موحدة لتعريف القرار الإداري، علماً بأن العديد من الفقهاء ورجال القانون والأحكام القضائية وبعض النصوص القانونية اقتربت إلى حد ما في تعريفها للقرار الإداري من خلال إبراز جميع مقوماته وعناصره.

يمكن أن تكون الصيغة الأقرب لتعريف القرار الإداري على إنه:- إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها المنفردة والملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين والأنظمة (اللوائح) بقصد إحداث اثر قانوني معين ممكناً وجائز قانوناً لتحقيق المصلحة العامة في الدولة.

يعرف القرار لغةً:- القرار في المكان أي استقر فيه، والاستقرار يعني الثبات وتقرير الإنسان بالشيء، جعله في قراره[1].

القرار:- هو ما قر عليه الرأي في الحكم في مسألة ما، ويقال صار الأمر إلى قراره أي انتهى وثبت [2] وقال تعالى ﴿ فَجَعَلْنَٰهُ فِي قَرَارٍ مَّكِينٍ ﴿٢١﴾ ﴾[3]، والقرار المستقر في الأرض، ويوم القرار هو اليوم الذي يلي يوم النحر، لان الناس يقرون في المنازل[4]. وعرف القرار أيضاً على انه ما قر (أي ثبت) عليه الرأي في الحكم في مسألة أو أمر

(1) ابن منظور، لسان العرب، ج7، دار الحديث، القاهرة، 2003م، ص 303.

(2) لويس معلوف ، المنجد الآداب واللغة والعلوم ، ط 1 ، بيروت ، 1960 م ، ص 6161.

(3) سورة المرسلات الآية (21) .

(4) محمد بن أبي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، بيروت 1962 م ، ص 206.

ما[1]، وعرف بعلم الإدارة على إنه:- عملية الاختيار من بين البدائل المختلفة وتوجيه الطرق والإجراءات المختلفة نحو تحقيق هدف محدد [2].

تعريف القرار الإداري بالفقه:- عرف القرار على إنه (عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من قبل الإدارة ويكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التزامات وما يمنحه من حقوق) [3].

وعرف أيضاً على إنه (عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية عامة أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو للسلطات ممنوحة في دستور الدولة) [4].

وعرف أيضاً على إنه (عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث تعديل في المراكز القائمة إما في الحقوق أو في الالتزامات) [5].

وتعريف أخر على إنه (عمل قانوني من جانب واحد ويصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث اثأراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم) [6].

---

(1) نديم مرعشلي الصحاح في اللغة العربية ، دار الحضارة العربية ، مجلد 2 ، بيروت ، ب. ت، ص 291.

(2) د. يوسف حسين محمد البشير ، الإدارة العامة ، جامعة النيلين ، الخرطوم ، 2005 م ، ص 86.

(3) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ج2 ، ط2 ، منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا ، 1995 م ، ص144.

(4) د. محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري ، ط1، دار الثقافة ، عمان 2003م، ص 197.

(5) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979م، ص 300.

(6) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975م، ص 724.

واستقر الفقه الأردني على تعريف القرار الإداري أياً كان نوعه على إنه (عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانونياً ابتغاء المصلحة العامة) [1].

أما تعريف الدكتور الطماوي للقرار الإداري على إنه (إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث اثر قانوني إما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الفردي) [2].

تعريف القرار الإداري في القضاء:-

(إن القرار الإداري يشترط أن يصدر في مسألة صالحة للتقاضي، فالقرارات التي تصدر في المحيط الاجتماعي أو الأدبي أو التربوي أو الأمور التطوعية لا تصلح محلاً للتقاضي وعلى هذا فإن مالا يعتبر من القرارات الإدارية يخرج عن اختصاص المحكمة التي تتولى النظر في الطعون الإدارية) [3]، والتي يشكل القرار الإداري محور تلك الطعون.

كما عرف القرار الإداري على إنه (تصرف قانوني منفرد يصدر عن الإدارة بقصد تحقيق المصلحة العامة من خلال إقامة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة) [4]،

---

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط1، دار الثقافة، عمان، 2007م ، ص 237.

(2) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1991 م ، ص 198.

(3) القاضي: محمد أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القضائية، الخرطوم ، 1991 م ، ص 104.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة 2008 م ، ص 29.

على أن يكون القرار ممكناً من الناحية الواقعية وجائز قانوناً بحسب القوانين والأنظمة السارية المفعول.

وعرف القرار الإداري في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية بقولها (إن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك يقصد إحداث اثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانونياً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)[1]، وفي حكم أخر لها قالت فيه (يعتبر امتناع الإدارة عن إصدار القرار قراراً ضمنياً بالرفض وعلى صاحب المصلحة الطعن بذلك ا لقرار ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا)[2].

تعريف القرار الإداري قانونياً:-

عرف قانون محكمة العدل العليا الأردنية (القانون الإداري الأردني) القرار الإداري بالنص على إنه (يعتبر في حكم القرار رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها)[3]. فالقرار في القانون الإداري يمثل تعبيراً للإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بقصد إحداث التأثير في المراكز القانونية القائمة بالإضافة إلى الحذف أو التعديل وهو بهذا المعنى يشغل جانباً محدداً في النشاط الإداري)[4].

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (13/ 84) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1984 م ، ص 50.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (444/ 2007) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2008 م ، ص 1166.

(3) قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) السنة 1992 م المعدل ، م (11).

(4) د. محمد رفعت دُ. حسين عثمان، أساسيات الإدارة العامة ، ط1 ، ب.ت ، القاهرة، 2000 م، ص 415.

العوامل التي يؤخذ بها لإصدار قرار إداري هي[1]:-

1- وجود موقف ما يتطلب اتخاذ تصرف أو إجراء لمواجهته بإصدار قرار مناسب.

2- وجود عدة بدائل أو (أعمال ممكنة) لاختيار من بينها العمل أو القرار الإداري الأفضل لمواجهة ذلك الموقف.

3- يتم الاختيار عن إرادة واعية ومدركة للموقف لإحدى تلك البدائل لمواجهة ذلك الموقف.

مراحل اتخاذ القرار الإداري نوجزها بما يلي:

1- تحديد المعضلة (المشكلة):- هي المرحلة المهمة في اتخاذ القرار لان عدم تحديد المشكلة يشتت الجهد ويقود إلى الولوج في مشاكل فرعية أو ثانوية تؤدي إلى عدم فاعلية القرار الصادر لحل المشكلة الفعلية، وعملية تحديد المشكلة تتطلب الاستطلاع والدراسة وجمع المعلومات والحقائق بالبحث والتمحيص للوصول إلى المشكلة الحقيقية المطلوب إيجاد الحل لها[2].

2- تحليل المشكلة:- وهذه المرحلة تتضمن جمع المعلومات وتصنيفها واخذ اللازم منها لتفهمها إضافة إلى تحديد المتغيرات المؤثرة عليها والعلاقة بين تلك المتغيرات، وعلاقاتها في مستقبل القرار، والفترة الزمنية اللازمة للعمل بهذا القرار أو إلغاءه أو استبداله إضافة إلى تأثير القرار على الأنشطة الأخرى بالدولة مع الأخذ بالاعتبارات النوعية التي تدخل في القرار[3].

(1) د. يوسف حسين محمد بشير ، الإدارة العامة. مرجع سابق ، ص 87.

(2) المرجع السابق، ص 78.

(3) د. محمد عثمان د. حمدي مصطفى، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق ، ب. م ، 1971م ، ص 208.

3- تنمية الحلول البديلة:- أي تحديد الحلول البديلة المتاحة من خلال البحث والدراسة وجمع المعلومات ومراجعة الآخرين وتدارس الأفكار والمقترحات لان لكل مشكلة أكثر من حل [1].

4- تقييم الحلول البديلة:- يتم ذلك من خلال معرفة وتحديد مزاياها وعيوبها ذات العلاقة بالمشكلة مع مراعاة اثر كل بديل على الأهداف العامة للوحدة الإدارية وتكلفة البديل وأثاره الجانبية التي قد تترتب عليه [2].

5- تقرير الحل الامثل: أي العمل الممكن والأنسب لحل المشكلة وذلك من خلال أفضل المميزات واقل العيوب والمخاطر التي تتحملها الإدارة على أن يحقق الأهداف بشكل عام أفضل من باقي الحلول والأعمال الأخرى [3].

أهمية القرار الإداري:

القرار الإداري تصرفاً قانونياً وهو وسيلة من بين الوسائل العديدة التي تستعين بها الإدارة العامة لتحقيق أغراضها، ومن أكثر الوسائل أهمية نظراً لاتصاله المباشر بين الأفراد وتعلقه بحقوقهم ومصالحهم وحرياتهم.

فالغاية من التصرف القانون هو ترتيب الآثار المطلوبة منه اتجاه الأفراد برضاهم ومشاركتهم ويكون ذلك عندما تلجأ الإداري إلى أسلوب العقد، ويتم دون تدخل من جانب الأفراد أو بإرادة الإدارة وحدها ويكون ذلك عندما تصدر الإدارة في موضوع معين بمقتضى ما لها من سلطة عامة[4].

---

(1) د. عزت خميس علي بدران ، دراسات في الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1991م، ص 339.

(2) المرجع السابق، ص 340.

(3) د. يوسف حسين محمد البشير، الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص 89.

(4) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي، النهضة العربية ، القاهرة ، 1969 م ، ص 356.

القرار الإداري مهماً في تسيير النشاط الإداري ووسيلة الإدارة لإنجاز مهامها وواجباتها بهدف تحقيق الصالح العام في الدولة.

الجوانب التي تبرز أهمية القرار الإداري هي:

1- إحدى الوسائل العملية لتنفيذ مهام وواجبات الجهة الإدارية ومساعدتها على حفظ انتظام سير العمل الإداري.
2- الوسيلة القانونية التي بواسطتها تحصل الإدارة على شرعية التصرف والتعامل مع جميع جوانب المجتمع وتنفيذ القوانين والأنظمة لخدمة الصالح العام.
3- المرجع القانوني لحماية حقوق ومصالح الإدارة المادية والمعنوية والطرق لإيجاد أو لحل المنازعات الإدارية.
4- الوسيلة الأساسية لتقرير الحقوق عند فصل القضاء بالمنازعات الإدارية.
5- وسيلة القضاء لفرض الرقابة القضائية على الجهة الإدارية.
6- القرارات الإدارية هي المراجع والوثائق التي تبرز إنجازات وأعمال وتصرفات وتاريخ موثق لمرحلة الإدارة.
7- القرار الإداري يعتبر مصدر امتيازات وإحدى مظاهر السلطة للجهة الإدارية.
8- القرار الإداري هو المنظم لأعمال وتعاملات ومعاملات الإدارة مع المجتمع.

القرار الإداري قد يكون سلبياً أو ايجابياً:- من الواقع العملي الذي تمارسه الإدارة العامة في إصدارها للقرارات الإدارية، قد تكون قراراتها صريحة أو افتراضية، فالقرار الايجابي يسمى أو يعرف بالقرار الصريح أو الضمني والذي يصدر بالموافقة من قبل الإدارة لمضمون موضوع معين تطرحه الإدارة العامة للاستمرار بتنفيذ الأعمال المطلوبة منها وضمان انتظام سير العمل الإداري من قبلها لتوفير الخدمة لصالح العام.

أما القرار السلبي والذي يطلق عليه القرار الافتراضي والذي يشكل تعبيراً سلبياً لموقف الإدارة بحيث لا تعطي أي رد على طلب ذو الشأن ولا تعلن عن نواياها أو إرادتها إزاء ذلك[1]، وغالباً ما توصف الحالة بصمت الإدارة في التعبير عن إرادتها وان كان الصمت قد يأخذ منحى ايجابي بالموافقة أو سلبياً بالرفض وجاء حكم لمحكمة العدل العليا بقولها: (يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض عدم احتساب جامعة مؤتة للدرجة العلمية الجديدة للمستدعي التي حصل عليها من الجامعة السودانية وكان عليه أن يطعن فيها خلال المدة القانونية)[2].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها(إذا لم يتخذ مجلس نقابة المحامين قراراً ايجابياً أو سلبياً بخصوص الطلب خلال ثلاثين يوماً من تقديمه فيعتبر قراراً ضمنياً برفض الطلب)[3].

هذا فالقرار السلبي مقصوراً على حالات الاختصاص المقيدة للإدارة ولا يجوز قيام قرارات سلبية في مجال السلطة التقديرية، فالملائمات تنفي فكرة القرار السلبي[4].

رغم إن الفقه والقضاء والقانون في الأردن يجمع على إن القرار الصريح والضمني الصادر برفض الاستجابة لطلب ذو الشأن يعتبر قراراً إدارياً، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء.

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2000 م، ص8.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (230/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م، ص 146.

(3) قرار محكمة البشير، رقم (99/ 2007) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2008 م ، ص3.

(4) د. يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، جامعة النيلين، الخرطوم، 2009م، ص 82.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها:-(يعتبر امتناع المجلس الطبي عن تقويم شهادة الاختصاص الطبي رغم مرور المدة الزمنية قراراً ضمنياً بالرفض قابلاً للطعن لمطالبه[1].

يطعن في القرارات الإدارية دون التفرقة بين القرارات السلبية أو الايجابية، وسواء كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية أم سلطة مقيدة فالقرار الايجابي يقصد به إحداث اثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائز قانونياً. [2]

وجاء في قضاء محكمة العدل العليا حول القرار الضمني قالت فيه (يعتبر عدم إجابة مجلس نقابة المحامين لإعادة تسجيل المستدعي في سجل المحامين المتدربين قراراً ضمنياً بالرفض لطلبه) [3].

من خلال ما سبق نجد إن إفصاح الإدارة عن إرادتها هو تعبيراً عن إن القرار الإداري لا يكون إلا ايجابياً رغم وجود قرارات سلبية وأجاز القانون الطعن بها جميعاً إذا شابها عيب يستوجب إلغاءها.

هذا وأعطى المشرع الأردني القرارات السلبية حكم نظيرتها الصريحة أو الايجابية من خلال ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا بقوله (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها) [4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (272/ 96) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997م ، ص4419 .

(2) د. محمد انس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1987م، ص 327.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (526/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص75.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 م المعدل ، م (11).

ففي حكم محكمة العدل العليا جاء فيه القول (يعتبر امتناع الإدارة عن إصدار القرار قراراً ضمنياً بالرفض وعلى صاحب المصلحة الطعن بذلك القرار ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا) [1].

القرارات الإدارية البسيطة والمركبة:- حيث القرارات البسيطة هي تلك التي تصدر بأي عمل قانوني كقرار توظيف شخص أو القرارات التي يتخذها شرطي المرور لتنظيم حركة المرور في الشوارع، فمثل تلك القرارات تعتبر قرارات بسيطة ولا ترتبط باستشارات فنية أو قانونية أو قرارات أخرى ولا تحتاج إلى عمليات تحضيرية أو تمهيدية مطولة أما القرارات المندمجة بعملية مركبة فهي التي تصدر باعتماد عقد إداري، كتلك التي تجريها الإدارة في العقود الإدارية.

القانون الإداري يخضع جميع القرارات الإدارية البسيطة لرقابة القضاء إما القرارات المندمجة يخضع الجانب الإداري منها فقط لرقابة القضاء، إما الجانب التعاقدي يخضع إلى رقابة قانون العقد ذاته، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه إن (للحاكم الإداري صلاحية تعيين رئيس وأعضاء المجلس القروي وفي اختيار الأعضاء تحقيقاً لمصلحة القرية)، وهذا يمثل القرار البسيط [2].

القرارات الإدارية المركبة:- وهي تلك القرارات المتعلقة بالعقود حيث يطعن في الجانب الإداري المتعلق بالأمور التحضيرية لإنشاء العقد أما الجانب المتعلق بالعقد هو الجانب القانوني وحسب شروط العقد وجاء حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (شروط عقد العمل هي الواجبة التطبيق على العلاقة القانونية بين المستدعي والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، ويحق للمجلس وفقاً للعقد نقل المستدعي من وظيفة إلى أخرى) [3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (444/ 2007) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2008م ، ص1166.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (327 / 1995) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997م ، ص4270.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (379 / 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م ، ص 1066.

ليس كل ما يصدر من قرارات عن السلطة الإدارية قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء، بل هناك العديد من القرارات التي لا علاقة لها بالأمور المالية والمنازعة بها لا تعتبر منازعة إدارية وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يعتبر كل قرار يصدر عن السلطة الإدارية قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء ولا يعتبر من قبيل المنازعة الإدارية التي تختص بها محكمة العدل العليا، إذ لابد أن يكون القرار بحكم فحواه ومضمونه قراراً إدارياً، وان تكون المنازعة ذاتها إدارية في ضوء السلطات والاختصاصات المخولة للجهة الإدارية)[1].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بمخالفة شروط اتفاقية الترخيص المبرمة بين شركة الاتصالات وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لأنه نزاع مدني تختص بنظره المحاكم المدنية)[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (312 / 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م، ص1076.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (364 / 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م، ص1933.

المبحث الثاني
مميزات القرار الإداري

لتمييز القرار الإداري عن سائر أعمال باقي سلطات الدولة سواء التشريعية أو القضائية بحسب المعيار الموضوعي والذي يعتمد على النظر لطبيعة العمل ومدى علاقته بالحقوق والحريات داخل الدولة.

وان المعيار الموضوعي يعتبر القرار قراراً إدارياً إذا اقتصر دوره على تطبيق القوانين والأنظمة والعمل على الاستمرار بسير العمل الإداري بانتظام وحماية الحقوق العامة داخل المجتمع، وتنفيذ الأعمال التي يتطلبها تحقيق الأهداف التي رسمها المشرع وذلك من خلال إحداث أثار قانونية تؤثر على المراكز القانونية.

والمعيار القانوني يعتبر هو الأقرب لحقائق الأمور، لأنه يستند إلى تحليل العناصر الجوهرية للأعمال القانونية ولا يقف عند صفة القائم بتلك الأعمال، ويرجع له الفضل في فهم أكثر مشاكل القانون العام[1].

أما المعيار الشكلي لتمييز القرار الإداري والذي يحدد نوع العمل بالنظر إلى الجهة أو الهيئة التي أصدرته والإجراءات التي اتبعت في إصداره دون الالتفات إلى موضوع هذا العمل وفحواه، لذلك فهو يقف عند صفة الصادر عنه العمل دون أن يتعدى ذلك إلى النظر إلى طبيعة العمل ذاته [2]، وبناء على ما تقدم فالعمل الصادر عن السلطة الإدارية هو قراراً إدارياً والعمل الصادر عن السلطة التشريعية هو عمل تشريعياً والصادر عن السلطة القضائية هو عمل قضائياً، والأخذ بهذا المعيار فانه يوجد فصل كامل بين

---

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1991 م، ص 167.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008 م، ص 17.

السلطات العامة في الدولة بشكل تام وهذا غير منطقي أو معقول لان طبيعة العلاقة بين السلطات مكملة لبعضها واختصاصاتها مترابطة ومكملة لبعضها البعض[1].

تتعدد وتتنوع مقومات ومميزات القرار الإداري الذي يمكن إن تميزه عن أي قرار يمكن إن يصدر عن السلطة التنفيذية في الدولة ويمكن الإشارة لها من خلال هذا المبحث بالاتي:-

أولاً : القرار الإداري تصرفاً قانونياً:-

أي إن العمل ناتج عن إرادة الجهة أو الهيئة الإدارية في الدولة، ويصدر بقصد إحداث اثر قانونياً معين كإنشاء مراكز قانونية جديدة لم تكن موجودة بالأصل أو إلغاء أو تعديل على المراكز القانونية الموجودة أصلاً وذلك بغية تحقيق الصالح العام.

الأثر القانوني هو محل القرار أو موضوعه ومن الضروري أن يكون هدف القرار هو إحداث هذا الأثر فلا يوجد قرار إلا إذا قصد مصدره تحقيق أثره القانوني وعدم توفره يجعله مجرد اقتراح لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري، وبهذا تمييز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي والذي ليس له اثر قانوني ويكون محله دائماً نتيجة مادية[2]، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن القرار الصادر عن جهة إدارية ومن شانها إحداث اثر قانوني تخضع للطعن بالإلغاء أمام المحكمة) [3].

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة 1984م، ص 172.

(2) د. محمد جمال مطلق ، الوجيز في القانون الإداري ، ط1، دار الثقافة ، عمان ، 2003م ، ص214.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (309/ 95) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997م ، ص214.

المركز القانوني يمثل مجموعة من الواجبات والالتزامات والحقوق المترتبة للغير، ويشترط في المركز القانوني الجديد إن يكون واحداً لكل من تماثلت ظروفهم ويخضعون لتأثير المركز الجديد.

الأثر القانوني يترتب نتيجة واقعة، والوقائع التي يترتب عليها الأثر القانوني تسمى بالوقائع القانونية وقد تكون مادية أو عملاً أو تصرفات إدارية، والعمل الإداري تقوم به الإدارة لإحداث نتيجة قانونية معينة وهي تتميز عن الأعمال المادية والعمل القانوني يرجع إلى إرادة منفردة من جانب واحد وقد يحدث نتيجة توافق إرادتين أو أكثر كالعقد[1].

ويخرج من دائرة الطعن القانوني في القرار الإداري الأوامر والتعليمات المصلحية التي تصدر من الإدارة لمجرد تطبيق القرار، وكذلك الأعمال التي تستهدف إثبات حالة معينة، والآراء الاستشارية والمقترحات باعتبارها مجرد إجراءات تمهيدية[2].

القرار الإداري كتصرف قانوني يخرج عن نطاق جميع الأعمال التي لا يترتب عليها أثراً قانونياً كالأعمال التنفيذية للقرارات الإدارية أو تنفيذ القرارات والأنظمة وأحكام القضاء إضافة إلى أعمال الإدارة المادية التي تقوم بها الإدارة والتي لا يقصد بها تحقيق اثر قانوني معين ولا تعتبر أعمالاً قانونية.

الأعمال التحضيرية والتنفيذية التي تسبق إصدار القرار الإداري نوجزها بما يلي:

1- **الأعمال التحضيرية (التمهيدية):-** هي تلك الأعمال التي تقوم بها جهات الإدارة من خلال موظفيها وذلك قبل صدور القرار الإداري ويمكن تسميتها بالأعمال التمهيدية أي التي تمهد لإصدار القرار الإداري، وهذه لا يكون لها أي اثر قانوني جديد وهي غير قابلة للتنفيذ وقد تؤدي مثل هذه الأعمال إلى عدم إصدار القرار

(1) د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة. 1970م ، ص 3.
(2) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، مرجع سابق ، ص 81.

ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء ومن تلك الأعمال إبداء الرأي والتوجيهات والرغبات والاستشارات والاستبيانات والاستقصاء عن المعلومات وإجراء بعض التحريات أو التحقيقات أو تقارير اللجان أو تقارير الرقابة الإدارية أو اللوائح والأنظمة والقوانين التي يمكن الرجوع إليها لإصدار القرار بشكل صحيح.

صدر حكم لمحكمة العدل العليا حول عدم الطعن بأي عمل تمهيدي لأنه لا يشكل قراراً إدارياً وجاء قولها (لا يعتبر كتاب مدير الجمارك الذي يتضمن تبليغ المستدعي بقرار وزير المالية باعتباره معزولاً من الوظيفة قراراً إدارياً قابلاً للطعن) (1).

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يعتبر التعميم والتوضيح الصادر عن رئيس ديوان الخدمة المدنية الموجه إلى الدوائر الرسمية إن حكم المادة (80) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 م وقد الغي بالنظام المعدل رقم (30) لسنة 2007م قراراً إدارياً قابلاً للطعن) (2).

وفي حكم أخر حول نفس المضمون نص على انه (لا تعتبر المعلومات التي تتداولها الجهات الإدارية فيما بينها لتوضيح حالة ما.... قرارات إدارية قابلة للطعن) (3).

ومن الأعمال التحضيرية لإصدار القرارات الإدارية التنسيب من جهة إدارية إلى مصدر القرار الإداري أو إلى الجهة الإدارية الأعلى بالموافقة على أمر ما، يعتبر من الأعمال التحضيرية وجاء حكم لمحكمة العدل العليا حول ذلك بالقول (لا يعتبر التنسيب قرارا إدارياً نهائياً).... وعليه فأن الطعن بقرار مجلس إدارة البنك المركزي الذي ينسب لمحافظ البنك المركزي في حل مجلس إدارة بنك الأردن والخليج وتشكيل لجنة لتحل محل مجلس الإدارة هو طعن في قرار غير قابل للطعن(4).

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (238 / 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004م، ص185.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (75/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م، ص70.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (177/ 1996) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997م، ص4337.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (84/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م، ص139.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه (لا تعتبر المعلومات التي تتبادلها الجهات الإدارية فيما بينها وتوضيح لحالة إحدى الطلاب قرارات إدارية قابلة للطعن)[1].

2- **الأعمال التنفيذية:**- هي تلك الأعمال المتعلقة بتنفيذ ما هو مطلوب تنفيذه على ارض الواقع من قرارات إدارية أو تنفيذ للقوانين أو للأنظمة (اللوائح) والتعليمات أو تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم أو القضاء بشكل عام ونتطرق لها بشكل موجز كما يلي:

أ- **الأعمال التنفيذية للقوانين والأنظمة (اللوائح):**- ويقصد بها تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة لتنفيذ تطبيق القواعد القانونية والأنظمة السارية المفعول في الدولة، والتي تنظم سير الحياة في المجتمع وتشمل الأعمال التي تقوم بها الضابطة العدلية من تبليغ والقبض والحجز على الأموال والمواد المنقولة أو العقارات والبيع وتحصيل الرسوم المستحقة على الغير.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (خولت المادة (59) من قانون نقابة الأطباء رقم (13) لسنة 1972 المجلس التأديبي والمجلس التأديبي الأعلى الحق في فرض عقوبة أو أكثر من العقوبات الواردة منها)[2]، فهذا الإجراء لا يعتبر قراراً تنفيذياً عند تطبيق العقوبات من تلك المجالس على الطبيب المخالف وقرار إصدار العقوبات متفق مع أحكام القانون وتنفيذاً له.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (يجيز قانون الحرف والصناعات إغلاق محال مرتكبي المخالفات بإحالتهم للمحكمة المختصة ولا يجوز للمحافظ إغلاق محال المخالفين بقرار منه دون سلوك هذا السبيل)[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (177 / 1996) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997م ، ص4337.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (21/ 97) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص4425.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 97) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص4211.

وفي حكم أخر جاء قولها (يتفق القانون بإلغاء الأرقام الوطنية وإلغاء القيد المدني للمستدعيين وتظهير جنسيتهم إلى الجنسية الفلسطينية لأنهما يحملان البطاقات الخضراء)[1]، وفي حكم أخر جاء فيه (تطبيق المادة (171) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 م وتعديلاته على الموظف الذي ادين بجرم إعطاء مصدقة كاذبة لعزلة من الوظيفة وليس المادة (169) من نفس النظام المذكور والباحثة في فقدان الوظيفة)[2].

ب- **الأعمال التنفيذية للقرارات الإدارية:-** هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة بقصد تنفيذ قراراتها الإدارية ويمكن أن تنفذ بواسطة الموظفين الإداريين أو بواسطة الضابطة الإدارية أو الضابطة العدلية وقد تشمل الإعلان والتبليغ لذوي الشأن ممن تتأثر مصالحهم وحقوقهم وحرياتهم من القرارات الإدارية أو النشر في الجريدة الرسمية أو الصحف المحلية أو بأي وسيلة مناسبة إضافة إلى التنبيه أو الإنذار للمعنيين لتصحيح الأوضاع القائمة أو المخالفة كما هو بإنذار صاحب البيت الآيل للسقوط بقصد موافقته على الإزالة والهدم حفاظاً على الصالح العام كي لا يسقط ويتسبب في إضرار للآخرين وكذلك قرارات الإزالة والإغلاق والإتلاف والتغريم والحجز والمصادرة.

صدر العديد من الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا حول ذلك ففي حكم لها جاء قولها فيه (أخطار التنفيذ المتضمن إزالة بناء المستدعي كونه آيل للسقوط غير قابل للطعن لأنه تبليغ بمضمون قرار اللجنة المحلية)[3]، والتي قررت إزالة البناء.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (376 / 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م ، ص112.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (376 / 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م ، ص591.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (25/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م ، ص587.

وفي حكم أخر جاء فيه القول (يعتبر عدم توجيه نسخة من الدعوة لاجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنانين إلى كل عضو من النقابة خطأ إجرائياً شكلياً مما يترتب عليه إلغاء العملية الانتخابية) [1].

وفي حكم أخر لها جاء قولها (يعتبر قرار لجنة شؤون الضمان الاجتماعي المطعون فيه باطلاً إذا كانت مشكلة بعدد اقل من العدد المقرر في التعليمات التنفيذية) [2].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قرارها (إذا فرض المشرع على الإدارة قبل أن تصدر قرارها اخذ رأي جهة معينة أو تكليفها بتنسيب تقدمه يوجب عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار الإداري) [3].

أما ما يتعلق بإصدار إنذار نهائي فجاء حكم محكمة العدل العليا يقولها (يتفق ونظام الهيئة التدريسية لجامعة آل البيت إيقاع عقوبة الإنذار النهائي على الأستاذ الذي قام بإجراء اتصالات مطولة مع هاتف الطالبة المشتكية) [4].

وفي اجتهادات محكمة العدل العليا حول القرارات المؤكدة للقرارات سابقة جاء قولها (لا يعتبر قرارا إداريا قابلاً للطعن القرار المؤكد لقرار سابق طالما لم يطعن في القرار الأول) [5].

ج- **تنفيذ الأحكام القضائية:-** وتشمل جميع الأعمال التي تتخذها الإدارة خلال تنفيذها لأحكام القضاء الصادرة عن المحاكم بأنواعها سواء كانت الأعمال مادية أو معنوية كتنفيذ أحكام المحكمة بالتعويض للمضرور وإجراء التسويات لحقوق العاملين أو المتقاعدين أو تنفيذ الأحكام بالحجز أو القبض أو تنفيذ الأحكام الجنائية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (476 / 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م ، ص 566.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (414 / 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م ، ص 598.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (349 / 1996) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997م ، ص 435.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (545 / 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م ، ص618.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (101 / 1997) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997م ،ص 4318.

على المجرمين، هذا إضافة على اعتبار الأحكام القضائية قواعد ومبادئ قانونية يمكن أن تطبق وتنفذ من قبل الإدارة أسوة بالقوانين والأنظمة.

في حكم محكمة العدل العليا بالقول (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة وهو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء) [1]، وفي حكم أخر قالت فيه (عدم تنفيذ وزير الصحة لقرار محكمة العدل العليا المتضمن إلغاء قرار بإعفاء المستدعي من إدارة المستشفى ليعمل في مجال اختصاصه في المستشفى مخالفاً لمبدأ المشروعية ويتعيين إلغاءه) [2].

ثانياً: صدور القرار من جانب واحد:-

أي يصدر القرار من جانب الجهة الإدارية لوحدها بإرادتها المنفردة ولا يشترك به طرف أخر أو أكثر من طرف أسوة بما هو معمول به في العقود الإدارية أو الاتفاقات أو المعاهدات التي تصدر من أكثر من طرف لكونها تعبر عن إرادة مزدوجة وتنعقد بتلاقي إرادتين أو أكثر وخاصة في العقود الإدارية.

العقد الإداري تصرف قانوني يستند إلى إرادة طرفيه والمنازعة فيه لا يختص بها قاضي الإلغاء وإنما يكون الاختصاص بشأنها لقاضي العقد، رغم أن هناك قرارات تنفصل عن العقد وان هي تسهم في تكوين العقد وتسمى القرارات المنفصلة وهذه تعد قرارات إدارية، كما هو الشأن بالنسبة لقرار وضع شروط المناقصة أو المزاد أو قرار إرسائها حيث تقبل مثل تلك القرارات لطعن عليه بالإلغاء[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (107/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص110.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (107 / 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م ، ص110. (مكرر)

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم ، القرار الإداري ،مرجع سابق ، ص 37.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها(الأعمال التي تباشرها الإدارة مركبة لها جانبان إحداهما تعاقدي تختص به المحكمة المدنية، وأما الأخر إداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر) [1].

هذا وصدور القرار الإداري من جانب واحد لا يعني بالضرورة إن يصدر عن شخص أو فرد واحد بل يصدر عن شخص أو أكثر من موظفي الإدارة ويمثلونها رسمياً وحسب اختصاصهم، وقد يصدر القرار عن مجلس كمجلس الوزراء أو مجلس بلدي أو مجلس إدارة أو هيئة جماعية من الهيئات العامة صاحبة الاختصاص بإصدار قرارات إدارية شريطة أن يصدر عن الهيئة أو المجلس قرار يتضمن مصالح متعارضة بل يصدر القرار بالتوافق على الموضوع المحدد بالقرار ويسعى إلى تحقيق المصلحة العامة ويعبرون جميعاً عن إرادة موحدة للإدارة .

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (للمجلس البلدي إنهاء خدمات الموظف إذا تبين انه غير أردني الجنسية) [2]، وفي قرار أخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه القول (إذا كان قرار مجلس العمداء في الجامعة الهاشمية بتعيين الأستاذ المشارك بعقد مخالفاً لنظام الهيئة التدريسية فيكون مستوجباً الإلغاء) [3].

ثالثاً: صدور القرار عن جهة إدارية (سلطة عامة):

من أشخاص القطاع العام أي يصدر القرار عن أي شخص من أشخاص القانون العام وعن جهة إدارية بوصفها سلطة إدارية وليست سلطة حكم.

هذا ولفظ السلطة يعبر عن من يملك السلطة أي سلطة إصدار القرارات والأوامر وهي ابرز مظاهر السلطة ومن ناحية أخرى فأن لفظ السلطة يعبر أيضاً عن من يملك الإرادة وله كيان ومقر ووسائل الاتصالات والسجل وختم معترف به، وهناك رأي

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (14/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص34.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (133/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص503.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (143/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 560.

فقهي مفاده إن السلطة الإدارية هي اصطلاح يطلق على كل هيئة أو مجموعة موظفين لها كيان ذاتي في المرافق العامة[1].

من المؤكد أن أي جهة إدارية لها اختصاص القرارات الإدارية تعتبر سلطة عامة وهذه السلطة العامة قد تكون لجهة حكومية أو شبه حكومية أو أي هيئة مستقلة يخولها القانون سلطة للفصل في أي نزاع[2].

القرارات التي تصدر عن الإدارة بوصفها سلطة عامة، كالقرارات بقصد انجاز مهمة، أو تلك التي بناء على طلب الأشخاص تنفيذاً للقوانين كالترخيص، وقرارات الفصل بين المتخاصمين أو التسوية بينهم، وأخيراً القرارات التي تمثل اللوائح والقواعد والأوامر والتعليمات[3].

السلطة الإدارية هي تلك الجهة التي تدخل ضمن الهيكل التنظيمي الإداري في الدولة كرأس الدولة – وفي الأردن تتمثل بالملك – أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو مجالس الإدارة أو المجالس البلدية أو المصالح العامة أو هيئات أو لجان التحكم إضافة إلى مجالس الجامعات الحكومية ومجالس النقابات المهنية وكل ما يصدر عن تلك التنظيمات المهنية فيما يتعلق بشؤون أعضائها بمثابة قرارات إدارية، أي ما يصدر عن أشخاص القانون العام أما ما يصدر عن أشخاص القانون الخاص لا يعد قرارات إدارية، كالفرد الطبيعي والجمعيات أو الشركات الخاصة حتى وان كانت قراراتها تتعلق بنشاط يحقق المنفعة للصالح العام.

---

(1) د. محمود حلمي ، القرار الإداري مرجع سابق ، ص 102.

(2) د. يوسف حسين البشير ، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، مرجع سابق ، ص 76.

(3) القاضي – يوسف عثمان البشير ، القرار الإداري السوداني، مطبعة دار الموانئ البحرية ، بور سودان،1991 م ، ص 31.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها(لا تعتبر الاتحادات الرياضية من أشخاص القانون العام وإنما هي هيئات تتولى الإشراف على نشاط رياضي معين ولا تدخل القرارات الإدارية وتخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا) [1].

هذا ويخرج عن نطاق القرارات الإدارية الأعمال الصادرة عن التنظيمات السياسية (كالأحزاب السياسية) وهذه تمثل سلطات أساسية مستقلة خاصة ولا علاقة لها بسلطات الدولة العامة الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وفي حكم محكمة العدل العليا جاء قولها (لا يعتبر كل قرار يصدر عن سلطة إدارية قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء ولا يعتبر من قبل المنازعة الإدارية التي تختص بها محكمة العدل العليا، إذ لا بد أن يكون القرار بحكم فحواه ومضمونه قراراً إدارياً، وان تكون المنازعة ذاتها إدارية في ضوء السلطات والاختصاصات المخولة للجهة الإدارية) [2].

رابعاً: القرار الإداري يصدر في تصرف أو نشاط إداري:

لا يصدر القرار من حيث الشكل فقط بل يصدر من حيث الموضوع وان يدور حول نشاط إداري، ولا يصدر في أي مسألة من مسائل القانون الخاص أو ذات علاقة بإدارة شخص معنوي خاص ويمكن الإشارة إلى شركات القطاع العام فأن علاقتها مع جميع العاملين فيها علاقة تعاقدية وان كل قراراتها المتعلقة بذلك لا تدخل في نطاق القرارات الإدارية.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (199/ 96) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص 4224.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (312/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 1076.

إن ما تقوم به الجهة الإدارية العامة عند ممارسة نشاطاتها بعدة أعمال منها المادية أو القانونية لا تكون قرارات إدارية بالمعنى المعروف ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها حول الأعمال التنفيذية (إن أخطار التنفيذ المتضمن إزالة البناء الآيل للسقوط غير قابل للطعن لأنه تبليغ بمضمون قرار اللجنة المحلية) [1].

عند حصول ضرر على حقوق الأفراد نتيجة قيام الإدارة بالأعمال التنفيذية فوسيلة الأفراد لمجابهتها وما يترتب عليها من أثار ضاره هو اللجوء إلى القضاء الكامل وليس قضاء الإلغاء[2] واثر الذي يترتب على مثل هذه القرارات هو وليد القانون الذي يقضي بنشره وليس إرادة الإدارة[3].

إن كل ما يصدر عن الإدارة بوصفها سلطة حكم أو الأعمال الحكومية أي إدارة شؤون الدولة، لان السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين إحداهما إدارية والأخرى سياسية ولا يكون قراراً إدارياً سوى ما يصدر عنها تعبيراً عن الوظيفة السياسية التي تمارسها باعتبارها إحدى السلطات الدستورية العامة في الدولة[4].

ليس كل ما يصدر عن الجهة الإدارية قرارات إدارية، ويجب أن يكون القرار بحكم مضمونة قراراً إدارياً والمنازعة منازعة إدارية ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا كان الخلاف الناشئ بين دائرة الأراضي والمساحة والمستدعي يدور حول تمثيل المستدعي لأبنائه القاصرين فأن النزاع في هذه الحالة يكون نزاعاً مدنياً ويحكمه القانون

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (25/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص 587.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ،1986م، ص 238.

(3) د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان ، 1972م ، ص268.

(4) د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري وعدم الإلغاء،ب.ت، 1987م، ص59.

المدني وقانون تقسيم الأموال غير المنقولة والمشتركة وليس نزاعاً إدارياً ولا تختص محكمة العدل العليا بنظره والفصل فيه) [1].

وأقرت المحكمة في نفس الحكم السابق بقولها (لا يعتبر كل قرار يصدر عن سلطة إدارية قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء ولا يعتبر من قبيل المنازعة الإدارية التي تختص بها محكمة العدل العليا، إذ لابد أن يكون القرار بحكم فحواه ومضمونة قراراً إدارياً وان تكون المنازعة ذاتها إدارية في ضوء السلطات والاختصاصات المخولة للجهة الإدارية)[2]. هذا والقرارات المؤكدة لقرار إداري سابق لا تقبل الطعن فيها أمام المحاكم وكما جاء في حكم محكمة العدل العليا بقولها (إن القرار المشكو منه والمؤكد لقرار سابق لا يقبل الطعن بالإلغاء) [3].

خامساً: القرارات الإدارية تصدر عن جهات إدارية وطنية:

فمدلول الجهة الإدارية الوطنية يرى بعض الفقهاء على إن كل جهة إدارية لها اختصاص إصدار القرارات الإدارية لخدمة المجتمع داخل الوطن ويعتبر سلطة إدارية كل عضو إداري له اختصاص إدارية[4].

الجهة الإدارية الوطنية هي التي تطبق ويطبق عليها القوانين والأنظمة الوطنية، والهدف من وجودها خدمة الصالح العام الوطني وتحقيق مهامها من خلال تنفيذ القانون والنظام العام داخل الدولة ولا يطبق ذلك على المصالح الأجنبية إلا بقدر ما تتجاوز تلك المصالح على خرق القوانين والأنظمة المحلية خلافاً للامتيازات التي تمنح لها بموجب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (312/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 1076.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (312/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م، ص1076.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (573/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م، ص1005

(4) القاضي- محمد أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة دار القضاء، الخرطوم، 1999م ، ص 102.

القانون الدولي والاتفاقات والمعاهدات الدولية والإقليمية وقوانين العقود التي تبرمها مع الجهات الإدارية الوطنية من تلك الجهات الأجنبية السفارات والقنصليات والمنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية كمنظمات الجامعة العربية والاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي.

يضاف إلى الجهات الأجنبية الشركات التي تعمل في عقود بينها وبين الدولة الوطنية وهذه يطبق عليها قانون العقد إضافة إلى القوانين الدولية والقوانين المحلية إن هي تجاوزت الحدود المسموح بها في القانون والنظام العام.

القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية الوطنية لخدمة المجتمع المحلي بوصفها سلطة عامة[1]، هي كالأتي:

1- قرارات تصدرها الإدارة من تلقاء نفسها تطبيقاً للقانون بهدف إنجاز واجباتها.
2- قرارات تصدرها الإدارة بناء على طلب الأشخاص تنفيذاً وتطبيقاً للقوانين والأنظمة(اللوائح).
3- قرارات تصدرها الإدارة تطبيقاً لامتيازاتها كجهة فصل بين خصمين في نزاع عرض أمامها للفصل أو التسوية لموضوع ذو علاقة بواجباتها وتتبع في هذا الفصل إجراءات ذات طبيعة قضائية أو شبه قضائية.
4- إصدار قواعد موضوعية عامة تطبق على جميع الأفراد أو فئة من الناس دون تحديد الأشخاص وهذه القواعد تشمل القرارات التنظيمية واللائحية والتي تحتوي على قواعد عامة ومجردة.

كل جهة إدارية لها اختصاصات وسلطة عامة لإصدار قرارات إدارية سواء كانت جهة حكومية أو شبة حكومية أو أي هيئة مستقلة يخولها القانون سلطة إصدار الأوامر والفصل في النزاعات الإدارية داخل الدولة[2]، وإضافة إلى ذلك قد يوجد على ارض

(1) القاضي- يوسف عثمان البشير ، القرارات الإدارية، ط1، مرجع سابق ، ص31.

(2) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 76.

الدولة سلطات إدارية عامة أجنبية إضافة إلى السلطات الإدارية الوطنية،ومن صلاحياتها إصدار قرارات إدارية، وتلك لا تخضع للرقابة القضائية للدولة وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول ذلك ما جاء في قولها (يخرج عن رقابتها الأعمال الصادرة عن سلطات أجنبية أو دولية)[1]، وفي حكم أخر جاء فيه القول (لا خصومة بين وزير الصناعة والشركات الأجنبية غير العاملة بالمملكة لكون الوزير قد فوض صلاحياته في ذلك إلى مراقب الشركات)[2].

سادساً: أن يكون القرار الإداري نهائياً(تنفيذيا):-

ورد اصطلاح القرار أو القرارات النهائية في قانون محكمة العدل العليا الساري المفعول حالياً بأكثر من بند من بنود مواد القانون وخاصة المادة (9) منه والمتعلقة باختصاصات المحكمة.

هذا ويسبق إصدار القرار بشكل نهائي بعض الأعمال والقرارات التمهيدية أو التحضيرية لإصداره بقصد تكملة جميع عناصر القرار ليصدر عن المصدر المختص أو المفوضين وذلك حسب الأنظمة واللوائح والتعليمات.

ويقصد بالقرار الإداري النهائي: هو ذلك القرار الذي يصدر من إحدى الإدارات العامة ولا يحتاج إلى تصديق أو اعتماد من سلطة أعلى، أي إن القرار مستنفد جميع مراحل إنشائه[3]، ويجب أن يكون قابلاً للتطبيق أو التنفيذ الفوري على ارض الواقع وبعكس ذلك لا يكون القرار الإداري قراراً تنفيذياً، ويخضع في كلتا الحالتين لرقابة القضاء، ويطعن فيه للتأكد من مدى مشروعيته، وإذا ثبت للمحكمة المختصة أن القرار مشوباً بأي عيب تقرر إلغاؤه والتعويض عما يترتب عليه من أثار ضارة للغير،

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (102/ 64) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1964م ، ص922.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (369/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م ، ص1910.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1978م، ص 317.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه (لا يقبل قرار لجنة التنظيم بأمانة عمان الكبرى الطعن لأنه قرار غير قطعي وإنما يستأنف إلى اللجنة اللوائية بأمانة عمان الكبرى) [1].

ففي اجتهادات محكمة العدل العليا القضائية جاء حكمها بالقول (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في القرارات الإدارية النهائية التي من شأنها التأثير في المراكز القانونية للغير بغض النظر عن كونها تتعلق بأمور مالية) [2]، ولا يعتبر القرار الإداري نهائياً أو تنفيذياً إلا إذا استكمل كل خصائصه اللازمة قانوناً ويكاد يجمع الفقه على أن القرار النهائي هو القرار الذي لا يجب استئنافه أو مناقشته أمام سلطة إدارية أعلى أي لا يحتاج إلى تصديق أو موافقة من جهة أعلى[3].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يقبل قرار لجنة معادلة الشهادات الطعن بالإلغاء لأنه ليس قراراً نهائياً وإنما يقبل الاعتراض) [4].

الفوارق ما بين القرار الإداري وأعمال السلطة القضائية:-

حسب المعيار الشكلي فالقرار الإداري يصدره رجل الإدارة ويعطي العمل صفة السلطة التي أصدرته ويؤخذ لها الاعتبار دون الالتفات للمضمون[5]، أما العمل القضائي يصدره القاضي رغم إن الجهات القضائية قد تقوم ببعض الأعمال الإدارية بطبيعتها، أما المعيار المادي أو الموضوعي يستند في التمييز على موضوع العمل وكيانه

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (387/ 94) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص4283.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (500/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص 56.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001 م ، ص 179. د. محمد كامل ليله ، الرقابة على الأعمال الإدارة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1968 م ، ص 16.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (222/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م ، ص1057.

(5) د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن ، مرجع سابق، ص 226.

المادي بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها والإجراءات المصاحبة له والأشكال التي يتخذها[1]، ومن هذه الفوارق ما يلي:

1- القرار الإداري يصدر عن الجهة الإدارية الوطنية بسلطتها العامة أما العمل أو القرارات التي تصدر عن هيئة قضائية كالتي تصدر عن المحاكم بأنواعها ودرجاتها، ففي حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في القرار الصادر عن رئيس محكمة الاستئناف في صدد ما استوضح عنه الرئيس التنفيذي لأنه عمل قضائي) [2].

2- القرار الإداري يخضع للرقابة الإدارية والقضائية وذلك بقصد إلغاءه أو سحبه أو تعديله أما العمل والحكم القضائي لا يخضع لرقابة بل يطعن فيه بالاستئناف والنقض والمراجعة القضائية لدى المحاكم الأعلى ولا يطعن فيه بالإلغاء، وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا حول عمل قضائي صادر عن المدعي العام بقولها (يعتبر القرار الصادر عن المدعي العام في دعوى تحقيقيه من الأعمال القضائية والذي لا يخضع للطعن بدعوى الإلغاء) [3].

3- القرار الإداري يصدر بناء على السلطة التقديرية للإدارة أو بناء على طلب ذوي الشأن أما الحكم القضائي يصدر عن الهيئة القضائية أو المحاكم وبناء على دعوى يرفعها صاحب الشأن أمامها، ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول إصدار الإدارة للقرار الإداري بناء على سلطتها التقديرية وجاء قولها (أعطى المشرع مجلس الوزراء سلطة تقديرية بإحالة أي موظف على الاستيداع إذا تحققت الشروط المنصوص عليها في المادة (167 / أ،ب،ج،ه) من نظام الخدمة المدنية الساري المفعول) [4].

---

(1) د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري في الأردن، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1972م، ص206.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (184/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م ، ص1819.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (485/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م، ص 1792.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (506/ 6 200) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م، ص 1828.

4- يصدر القرار الإداري النهائي بعدة صور سواء كان مكتوباً وموقع ويحمل تاريخ ورقم ويتضمن موضوع محدد وواضح وبسيط وقد يصدر شفوياً أو يصدر بالإشارة كتنفيذ أوامر المرور من قبل شرطي المرور، أما الحكم القضائي يجب أن يصدر مكتوباً وموقعاً ويتضمن كامل البيانات.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول ضرورة أن يصدر القرار الإداري صحيحاً وجاء قولها (الأصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون وعلى المستدعي (الطاعن) إثبات أن القرار صدر مشوباً بأي عيب نعاه على القرار المطعون فيه) [1].

5- يستند القرار الإداري على القوانين والأنظمة المعمول بها وبناء على طبيعة ومهام الإدارة نفسها، أما الحكم القضائي يصدر استناداً إلى قانون أو نظام محدد وبناء على دعوى تشتمل على جميع البيانات المطلوبة والإجراءات وإلا تشطب الدعوى ولا يصدر حكماً قضائياً بها.

6- يفترض أن يصدر القرار الإداري مسبباً وان كان القانون لا يلزم الإدارة بتسبيب جميع قراراتها وهي غير ملزمة أما الحكم القضائي يجب أن يستند على أسباب وأسانيد قانونية.

وجاء في الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا حول التسبيب بقولها (الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إذا لم يلزمها القانون بذلك) [2].

7- القرار الإداري قابل للطعن بالإلغاء ضمن المدة المحددة، أما العمل والقرار القضائي يكون قابلاً للاستئناف وبعد انتهاء المدة للاستئناف يصبح الحكم قطعياً ويحوز على قوة الأمر المقضي به وغير قابل للطعن فيه من الكافة.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (476/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م ، ص530.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (453/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص60.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إقامة دعوى الإلغاء بالقرار الإداري خلال المدة المحددة في قانون محكمة العدل العليا مما يجعلها مقدمة ضمن المدة القانونية) [1]، وفي حكم أخر لها جاء قولها (تقديم الطعن بعد فوات المدة القانونية من تاريخ العلم اليقين يجعل الدعوى مستوجبة الرد شكلا) [2]، والمدة القانونية هي ستين يوماً من تاريخ العلم أو النشر للقرار الإداري.

8- القرار الإداري غير المشروع يطعن فيه بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالمراكز القانونية لأصحاب الشأن، أما الأحكام القضائية لا يطالب التعويض لنتائجها إلا إذا كانت صادرة عن اخطأ جسيمه تصاحب الحكم القضائي ومتعمدة من القاضي بشكل شخصي.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحيتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا إساءة استعمال السلطة) [3].

القرار الإداري والأعمال التشريعية:-

أعمال السلطة التشريعية قد تصدر في صورة تشريعات (قوانين)، وقد تصدر كأعمال برلمانية أي ليست من قبيل التشريعات كالقرار برفع الحصانة والاستجواب لأحد الوزراء وتشكيل هيئات التحقيق البرلمانية للحكومة، وما يصدر عن لجان وهيئات مجلس النواب، وما يدور داخل البرلمان من نقاش وحوار وكلمات وأراء النواب جميعها أعمال برلمانية.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (340/ 95) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص4164.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (50/ 96) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص4277.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (23/ 96) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص4196.

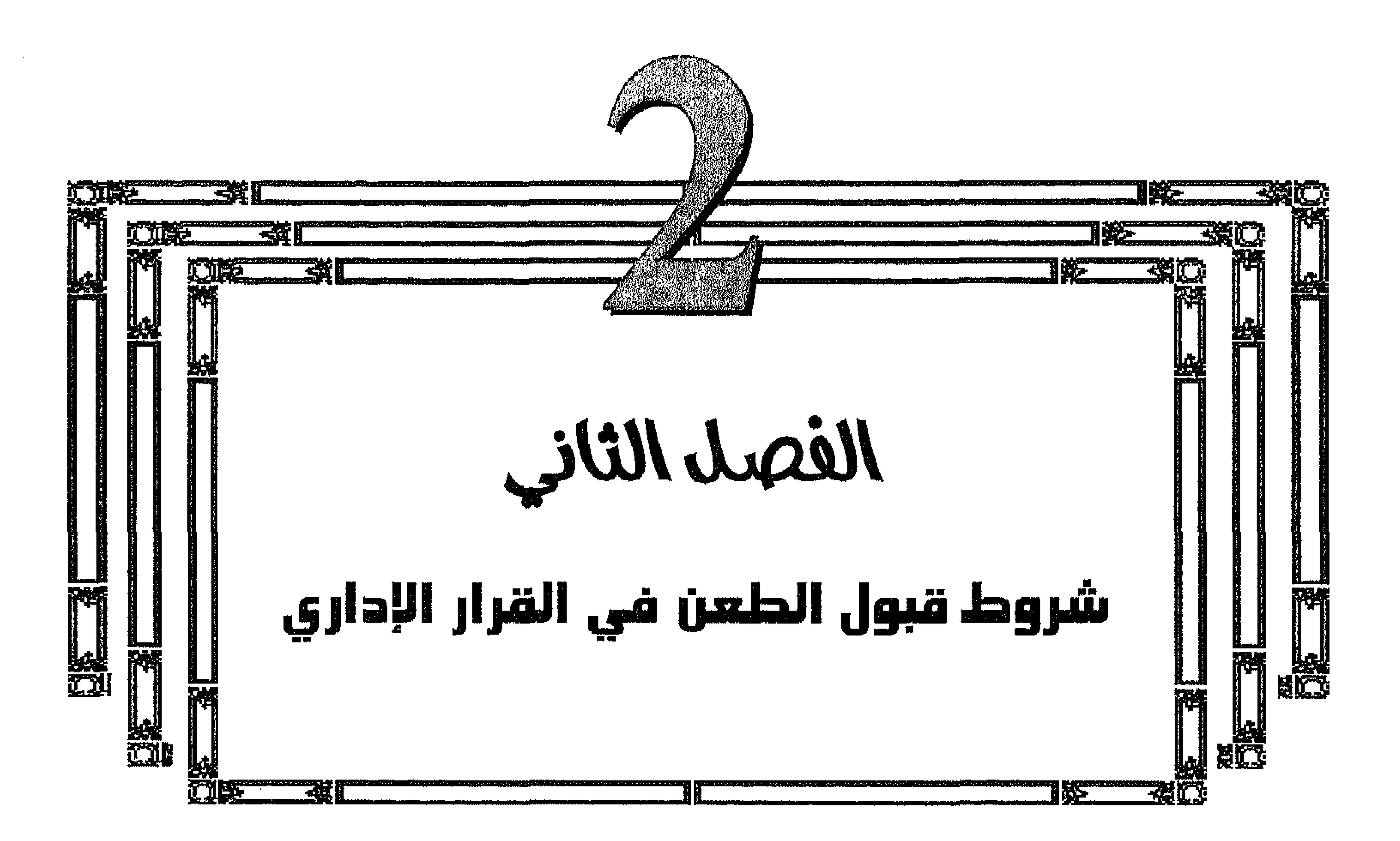
جميع الأعمال البرلمانية تعتبر بحسب المعيار الشكلي قرارات تشريعية وليست إدارية بالرغم من إن هناك أعمال إدارية يقوم بها العضو الإداري في الهيئة التشريعية وتعتبر قرارات إدارية كالمتعلق بشؤون الموظفين في المجلس التشريعي[(1)]، يضاف إلى ذلك الشؤون المتعلقة بأعضاء مجلس النواب وإدارة شؤونهم الإدارية وتصرفاتهم وسلوكياتهم الخارجة عن إطار التشريع وما يتم داخل مجلس النواب.

على ضوء المعيار الموضوعي يعرف العمل التشريعي على انه ذلك العمل الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية ومجردة بغض النظر عن صفة الهيئة التي تصدر والشكل والإجراءات التي تتبع في إصداره[(2)]، وهذا يختلف كلياً عن إصدار القرارات الإدارية.

---

(1) د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص22.

(2) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1984م، ص173. د. محمود حافظ ، القرار الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1985م ، ص23.



الفصل الثاني

شروط قبول الطعن في القرار الإداري

الفصل الثاني
شروط قبول الطعن في القرار الإداري

تقديم:-

عند رفع دعوى الطعن في القرار الإداري لابد من توفر العديد من الشروط حتى تقبل الدعوى من قبل المحكمة ولا تشطب، لان القاضي المختص بنظر الدعاوي الإدارية سوف يتصدى لها بالفحص للتأكد من توافر الشروط المقررة في عريضة الدعوى ليصدر حكماً تمهيدياً بقبول الدعوى أو عدم قبولها وشطبها لعدم اكتمال الشروط.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (للمرشح لمركز نقيب الأطباء مصلحة شخصية لإقامة دعوى لإلغاء نتيجة الانتخابات) [1].

من الشروط المقررة لقبول الدعاوي الإدارية ضرورة توفر مصلحة شخصية لرافع الطعن، مع استيفاء طرق التظلم المتاحة بموجب القوانين، ويجب أن يذكر أسباب الطعن في عريضة الدعوى، وأخيراً رفع دعوى الطعن خلال مدة محددة بالقانون، هذا وتشطب الدعوى ولا تقبل إذا تخلف أي شرط من هذه الشروط.

نتناول في هذا الفصل: شروط قبول الطعن في القرار الإداري من خلال ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: شرط تحقق المصلحة الشخصية للطاعن في القرار الإداري.

المبحث الثاني: شرط مواعيد رفع الدعوى.

المبحث الثالث: شرط استيفاء التظلم الإداري.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (190/ 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م، ص37.

المبحث الأول
شرط تحقيق المصلحة الشخصية للطاعن في القرار الإداري

تقديم:

المصلحة شرط أساسي لقبول دعوى الطعن في القرار الإداري علماً بأنه من المبادئ القانونية فلا دعوى بلا مصلحة وكما أشار إلى ذلك قانون محكمة العدل العليا (القانون الإداري الأردني) والذي نص على انه (لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية) [1].

استقر الفقه على تكييف دعوى الطعن في القرار الإداري على إنها ليست من الدعاوى الشخصية إذ هي في الأصل لحماية الحقوق بقدر ما تقررت أساسا بقصد صيانة مبدأ المشروعية عن طريق اختصام القرارات الإدارية المخالفة للقوانين والأنظمة (اللوائح) [2].

لكل مصلحة العديد من الأوصاف التي تتصف بها،وبتوفر هذه الصفات يتم التأكد من توفر الشخصية لذوي الشأن والمسموح له أن يتقدم بالطعن في القرار الإداري الذي يؤثر على مراكزه القانونية هذا ويتم تحديد المصلحة بواسطة العديد من المعايير اللازمة لذلك.

نناقش هذا المبحث – شرط تحقق المصلحة الشخصية للطاعن في القرار الإداري وذلك من خلال مطلبين:-

المطلب الأول:- أوصاف مصلحة الطاعن في القرار الإداري.

المطلب الثاني:- المعايير اللازمة لتحديد المصلحة للطاعن.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 المعدل ، م(9/ج/2).

(2) د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1977 م ، ص 137.

المطلب الأول
أوصاف مصلحة الطاعن في القرار الإداري.

لا يوجد ضوابط لتحديد معنى المصلحة المتطلبة لرافع الدعوى، فتحديد المصلحة هو من الوسائل الموضوعية التي تختلف باختلاف كل دعوى وظروفها واختلاف ذوي الشأن فيها، وهي من الأمور التي تدخل في السلطة التقديرية للقاضي الذي ينظر الدعوى.

المصلحة تعني في القضاء العادي أن يكون لرافع الدعوى حق ذاتي قد اعتدي عليه، ويكون لذلك نفس المعنى والمضمون فيما يتعلق بدعاوي القضاء الكامل فيجب أن يكون لرافع الدعوى حق اعتدي عليه بمقتضى القرار المطعون فيه.

أما المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوفر عندما يكون رافعها في حالة قانونية تتأثر ويؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً بحيث يكون له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغاء ذلك القرار[1].

أما القضاء المصري عرف شرط المصلحة اللازم لقبول دعوى الإلغاء على انه لا يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون المدعي ذا حق مسه القرار المطعون فيه، بل يكفي أن يكون له مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية في طلب الإلغاء وان يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى قرار من شأنه أن يجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً[2].

إن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تقوم على اختصام القرار الإداري وإنها ما شرعت إلا لحماية مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون – فضلاً عن حمايتها لمصالح

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ،2006 م ، ص380.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية وحكمها في 25/ 1/ 1992 ، طعن رقم 125 السنة (36)،ص 971.

الأفراد – وهذا هو السبب في اتساع مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء على نحو يمكن القضاء من الرقابة على أعمال الإدارة وإجبارها على احترام أحكام القانون.

واتساع مفهوم المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء بهدف حماية المشروعية وسيادة القانون لا يجعل من دعوى الإلغاء دعوى حسبة كما هو الحال في الشريعة الإسلامية، فيكون مباشرتها دون ضابط أو قيد إذاً يشترط في دعوى الإلغاء أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه ويؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة ذاتية له (1).

لا يقبل الطعن بالإلغاء للقرار الإداري من أي شخص لمجرد إنه مواطن عادي أو شخص طبيعي يهمه تنفيذ أحكام القانون الإداري وحماية المصالح العامة، أو انه احد أفراد جماعة أو طائفة معينة من الناس تعنيه ومهتم بمصالحهم، بل يجب فوق ذلك أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه ومن شأنها أن تجعله مؤثراً في مصلحة ذاتية له تأثيراً مباشراً.

إن شرط المصلحة في الطعن بالقرار الإداري مهم لتحديد الأشخاص ممن لهم الحق في رفع الدعوى، علماً بأن الأصل هو أن لا تقبل دعوى دون أن يرفعها صاحب المصلحة.

من المبادئ القانونية لا دعوى بلا مصلحة تبرر رفعها، فالمصلحة شرط لقبول الدعوى واستقر الفقه على تكييف دعوى الطعن في القرار الإداري بأنها ليست من الدعوى الشخصية بل من دعاوي حماية المشروعية.

ومن المبادئ التي تقوم عليها وظيفة القضاء إن القاضي لا يستطيع أن ينظر في الدعوى من تلقاء نفسه ولا يحكم بما لا يطلبه الخصوم (القضاء بالطلبات) وان اشتراط

---

(1) د. محمد كامل ليله ، الرقابة على اعمال الإدارة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968م، ص1029. دُ. محمد عاطف البنا. الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990م ، ص186. دُ. طعيمه الجرف ، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1962م ، ص136.

شرط المصلحة من شأنه إن يحدد الأشخاص الذين لهم الحق في رفع الدعوى مما يؤدي إلى الحد من الإسراف في مهاجمة أعمال الإدارة بالدعاوى الكيدية[1].

ولكن هذا يدعو إلى القول بأن دعوى الطعن في القرار الإداري ليست دعوى حسبه، بل يجب أن يشترط فيها وجود حالة قانونية خاصة متصلة بالقرار المطعون فيه، على شكل يجعل هذا القرار مصدراً للإضرار بهذه الحالة القانونية الخاصة ومبرراً لرفع الطعن[2].

الغاية من توفر شرط المصلحة لذوي الشأن في رفع دعوى الطعن في القرار الإداري هي لتحديد من له الحق في رفع الدعوى، علما بأنه ليس لكل من له الحق الحق برفع دعوى، إضافة إلى الحد من الإسراف في رفع الدعاوي وإشغال القضاء ومهاجمة وتعطيل عمل الإدارة العامة.

المصلحة والصفة:-

المصلحة: هي الحاجة لحماية القانون لحق من الحقوق وهي شرط لقبول الدعوى، فالدعاوي يجب أن تستند إلى حق يجب حمايته باعتبار إن الدعوى من توابع الحق[3].

أما **الصفة:** هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه لتلقيها، وهو إما صاحب الحق أو صاحب المصلحة نفسه أو النائب عنه نيابة قانونية أو اتفاقية (محام)، وما عدا هؤلاء فهو غير ذو صفة في القدرة على مباشرة الدعوى[4].

يرى الفقه أن شرط المصلحة يوصف بعدة أوصاف، وبالتالي فأن شرط الصفة هو إحدى أوصاف المصلحة وبالتالي فان شرط الصفة مندمجاً مع شرط المصلحة رغم

(1) د. يوسف حسين البشير ، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، مرجع سابق ، ص96.

(2) د. طعيمة الجرف ، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، 1977م ، ص 38.

(3) د. يوسف حسين البشير ، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، مرجع سابق ، ص96.

(4) د. سامي جمال الدين ، المنازعات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1984م ، ص277.

إن بعض الفقهاء يرى إن هناك فرق بين الصفة في الدعوى والصفة في التقاضي والتي تتمثل في قدرة وأهلية الشخص على مباشرة إجراءات الخصومة القضائية باسمه واسم غيره إذا تعذر على صاحب الصفة في الدعوى مباشرة رفعها وهو في الأصل صاحب المصلحة الشخصية، وعليه فأن عدم توافر شرط الصفة في الدعوى يؤدي إلى عدم قبولها، بينما تخلفها عن التقاضي يؤدي إلى بطلان الإجراءات.

اثر انتفاء المصلحة في دعوى الطعن وقد يحدث أن تزول المصلحة الشخصية لرافع الدعوى لسبب من الأسباب ومع ذلك تبقى المصلحة العامة التي تتعلق بها حق الجماعة بمجرد رفع الدعوى وذلك دفاعاً عن مبدأ المشروعية، فإنهاء الخصومة يترك لتقدير القاضي فإن رأى زوال المصلحة بشقيها مصلحة الطاعن والمصلحة العامة المتصلة بالمشروعية قضى بإنهاء الخصومة، وإذا بقي أي من شقيها قد يستمر في نظر الدعوى إلى مرحلة الفصل نهائياً بالدعوى.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (المصلحة شرط أساسي لقبول دعوى الإلغاء ولا يكفي توفرها عند إقامة الدعوى بل يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها وعليه فأن نقل الموظف إلى وظيفة لم تكن موجودة في جداول التشكيلات عند إقامة الدعوى إلا إنها أحدثت قبل الفصل فيها ينفي وجود المصلحة) [(1)].

تحديد المصلحة يتأثر بطبيعة القرار المطعون فيه، فأن كان القرار فردياً ينصرف أثره إلى فرد أو أفراد معنيين، إلا أن أثره قد يمتد إلى الغير ممن ينالهم الضرر في حال أن يبقى القرار المعيب، وعلى سبيل المثال القرار الصادر بالترخيص بفتح محل عام لشخص طبيعي، وقد يكون فيه اعتداء على شخص أخر يرى إنه أحق بالترخيص وقد يكون لشخص ثالث مصلحة في زوال هذا القرار لأنه له محل في نفس الموقع[(2)].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (471/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص520.

(2) د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مطبعة دار النشر الثقافية، القاهرة ، 1957 م ، ص 21.

استقر القضاء في دعوى الإلغاء إن قيام شرط المصلحة يعني توافر شرط الصفة العامة على أساس إن الصفة تندمج في المصلحة وتوصف بها وفي خلاف ذلك فأن الدعوى لا تقبل لانتفاء صفة المدعي (الطاعن) في رفعها، ومن ناحية أخرى فكما يشترط توافر الصفة في المدعي يجب توافرها في المدعى عليه (المطعون ضده) أي توجه الخصومة إلى الجهة المسؤولة عن إصدار القرار الإداري[1].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يتوفر شرط المصلحة بالطاعنين بقانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (26) لسنة 2009م لعدم إثباتهم إن ضرراً لحق بهم)[2]، وهذا يؤكد إن تتوفر المصلحة للطاعن أو رافع الدعوى، إما ما يتعلق بالمصلحة المتعلقة بالمدعى عليه أو المطعون ضده فجاء ذلك من خلال حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (يجب أن يوجه الطعن ضد مصدر القرار الإداري)[3]، وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا قالت فيه (يجب توجيه الطعن لمصدر القرار الإداري لأنه الخصم في الدعوى)[4]، وفي حكم أخر جاء قولها (تقام دعوى الإلغاء على من أصدر القرار الإداري وليس على من نسب باتخاذ القرار)[5].

أهم صفة لصاحب المصلحة في رفع الدعوى والتي يفترض أن تتوفر في جميع أنواع الدعاوي هي صفة المواطنة، والمواطن المتلقي الخدمة من الإدارة يعتبر هو الأحق في مخاصمة الإدارة المسئولة عن توفير الخدمة له والمتضرر بالدرجة الأولى من القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة أو هو من تتأثر مراكزه القانونية بالقرارات الإدارية، ويضاف لها عدة صفات أخرى نوجزها بما يلي:-

---

(1) د. يوسف حسين البشير ، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، مرجع سابق ، ص97.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (510/ 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م ، ص622.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (208/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004م ، ص110.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (168/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004م ، ص129.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (425/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م ، ص1114.

1- صفة ملكية الحق:-

من حق المالك إن يطعن بالقرارات الإدارية لإلغائها إذا شابها عيب وإذا لم تحترم المصلحة الشخصية المشروعة سواء كان في حق الملكية وما يمتلكه مادياً أو معنوياً حتى وأن لم يصل العيب إلى درجة الاعتداء المباشر على حق الملكية.

قد يتأثر المواطن العادي أو الجهات الخاصة من قرار إداري معين على مصالحة الحالية القائمة أو منفعته أو إزعاجه، أو مصالحة المستقبلية وما يسببه القرار من أضرار قد تأتي لاحقاً وخاصة في القرارات الإدارية التنظيمية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يكفي في إقامة الدعوى توفر المصلحة للمستدعي وقت رفعها بل إنه يتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل في الدعوى) [1]، وفي حكم أخر للمحكمة جاء فيه (إذا كان المستدعيان الثاني والثالث يملكان قطعة ارض ليست من ضمن القطع التي تقرر ضمها إلى حدود أمانة عمان الكبرى فلا يكون لهما مصلحة شخصية في رفع الدعوى) [2].

2- صفة الصلاحيات القانونية للشخصية الاعتبارية:-

المصلحة شرط لقبول دعوى الإلغاء وهذا يعني أن رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار الإداري المطعون فيه من شأنها أن تجعله متأثراً تأثراً مباشراً في مصلحة شخصية سواء كان فرد أو جهة ما إذا كانت تتمتع بشخصية اعتبارية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لمجلس بلدية الفحيص (مدينة أردنية) مصلحة في الطعن بقرار مجلس الوزراء الأردني بسلخ مساحة من الأراضي التي كانت تابعة له وضمها لأمانة عمان الكبرى لتمتعه بشخصية اعتبارية) [3]، لهذا فالمجلس البلدي

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (569/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009م ، ص1017. (مكرر)

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (334/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص555.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (334/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م ، ص555. (مكرر)

يتمتع بالشخصية الاعتبارية عملاً بأحكام المادة (50) من القانون المدني رقم (43) لسنة1955م المعدل حيث إن القرار المطعون فيه بسلخ مساحة من الأراضي التي تقع ضمن سلطة وحدود المجلس البلدي بالفحيص وضمها إلى حدود أمانة عمان الكبرى وهذا الوضع يهم المجلس البلدي ويقع ضمن إشرافه ويمارس نشاطه عليها ضمن الصلاحيات القانونية الممنوحة له وطالما إن القرار الإداري المطعون فيه قراراً تنظيمياً وبذلك تتوفر المصلحة للمجلس بصفته شخصية اعتبارية له المصلحة الأكيدة.

3- الصفة المعنوية للمصلحة:-

قد تكون المصلحة معنوية وتتأثر بأي قرار إداري على المراكز القانونية للأشخاص كالحق في التعليم وحقوق المؤلف وغيرها من الحقوق التي تتأثر، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها يجب على (المستدعية التي تحمل شهادة البكالوريوس والدبلوم أن تكون قد تقدمت بطلب فعلي للتسجيل في برنامج الدراسات العليا حيث تتحقق لها مصلحة في الطعن)[1].

4- صفة الحقوق المكتسبة:-

إذا الحق القرار الإداري ضرراً بالحقوق المكتسبة للأفراد فعليهم الطعن بالقرار لأنه يؤثر في مراكزهم القانونية وبالتالي لهم مصلحة في الطعن به وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه القول (قرار مجلس التعليم العالي المتضمن عدم الموافقة للطلبة الأردنيين الحاصلين على تقدير مقبول الالتحاق في برنامج الدراسات العليا لا يسري على الطلبة المسجلين في الدراسات العليا قبل صدوره أما بعد تاريخ صدوره فلا يجوز لأحد أن يتمسك بالمصلحة والحقوق المكتسبة)[2].

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (86/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص1896.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (288/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ،ص 1900.

5- صفة ممارسة مهنة معينة:-

أي تتوفر صفة ممارسة الطاعن لمهنة معينة سواء كانت المهنة تجارية أو زراعية أو حرفية أو صناعية أو مهنة المحاماة أو الطب وغيرها من المهن فتلك تكفي لوجود المصلحة للطعن في القرار الإداري.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (قيام المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى ويتعين إن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل في الدعوى) [1]، وفي نفس السابقة جاء القرار أو الحكم بالقول(تغيب الموظف عن عمله الذي نقل إليه لمدة تزيد على عشرة أيام واعتباره فاقداً لوظيفته يفقده المصلحة في الطعن بقرار نقلة) [2].

إن دعوى الإلغاء وإن تميزت بأنها دعوى عينية تقوم على اختصام القرار الإداري وإن الحكم الصادر فيها بالإلغاء يعدمه إلا إن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رافعها وقت رفعها واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها حيث إن الصحفي في السابقة أو الحكم السابق قد فصل من وظيفته بقرار من وزير الإعلام الذي اعتبره فاقداً لوظيفته فتكون المصلحة منتفية في دعواه بخصوص إلغاء القرار[3].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا يقولها (للمرشح لمركز نقيب الأطباء مصلحة شخصية لإقامة دعوى لإلغاء نتيجة الانتخابات) [4].

6- صفة الكفيل أو الممول:-

الشخص الكفيل للغير هو من يتحمل أو يتعهد بالدفع أو الحلول محل الشخص الأصيل ويعتبر الكفيل كالأصيل في المصلحة أخذاً أو عطاء وكذلك الشخص المعني

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (389/ 1995) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص1052.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (389/ 1995) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص1052.

(3) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ،ص154.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (190/ 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010م ، ص37.

بدفع مبالغ مالية لتمويل مصلحة أو مشروع معين لذلك تتوفر له مصلحة في طلب إلغاء أي قرار إداري معين يترتب عليه دفع مال أكثر من المعتاد على الأقل.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا في سابقة مؤسسة عصمت للصيانة العامة وخدمات التنظيف ضد وزير الداخلية بالطعن المتعلق بإبعاد المواطن البنغالي الجنسية من البلاد وإلزام المؤسسة أو عائلة البنغالي بدفع غرامات تجاوز الإقامة وعدم السماح له بالعودة مستقبلاً إلى الأردن وبالتدقيق والمداولة لم تستطع الهيئة المستدعية إثبات مصلحتها بالطعن لكونها هي الموكلة والكفيلة للمذكور للعمل داخل الأردن وعلى هذا صدر حكم محكمة العدل العليا بالقول (إذا لم تثبت الجهة المستدعية (مؤسسة عصمت) مصلحتها في إقامة الدعوى للطعن بالقرار المشكو منه بإبعاد المواطن البنغالي الجنسية من البلاد وعدم السماح له بالعودة فتكون الدعوى مستوجبة الرد سنداً للمادة (9/ج/2)من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م) [1].

7- صفة الانتماء الديني أو العرقي:-

أي الانتماء الديني أو العرقي يكفي لتوافر المصلحة في طلبات الطعن بالإلغاء للقرار غير المشروع إذا كان موضوعة يتعلق بعقيدة أو حرية ممارسة العبادة أو التأثير على المشاعر الدينية أو العرقية، إضافة إلى ذلك الصفة الطائفية داخل المجتمع باستثناء الطعن في القرارات السلبية والتي لا يوجد فيها مصلحة للطاعن ففي قرار محكمة العدل العليا جاء قولها(لا يجوز لصاحب المصلحة الطعن في القرارات السلبية الصادرة بعدم الترفيع) [2]، ففي هده السابقة ليست للموظفة التي أحيلت على التقاعد صفة أو مصلحة بالطعن بعدم ترفيعها إلى الدرجة الخاصة قبل إحالتها على التقاعد.

فمن جهة ثانية فإن البند(2) من الفقرة (أ) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م والتي لا يجيز لصاحب المصلحة الطعن في

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (60/ 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ، ص72.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (85/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص18.

القرارات السلبية الصادرة بعدم الترفيع وإنما تجيز فقط الطعن في القـرارات الايجابيـة أي القرارات الصادرة بالترفيع.

وبناء على ما تقدم هناك العديد من صفات المصلحة التي تتـوفر في كـل مـن لـه الحق في رفع الطعن في القرارات التي تلحق الضرر أو التأثير في المراكز القانونية لهم.

8- صفة الساكن أو المقيم أو المستأجر:-

لكل مـن هـؤلاء الأفـراد مـصلحة شخـصية ومباشـرة في الطعـن في القـرارات الإدارية التي تمس مصالحهم المشروعة والمتعلقة بصفاتهم وتأثر في أوضاعهم الخاصة.

9- صفة المستفيد من المرفق العام:-

فإن له الحق في الطعن بالقرارات المتعلقة بشرط تسيير المرفق العام إن هي أثرت على مركزة القانوني.

10- صفة الموظف:-

لصاحب المصلحة الطعن في جميع القرارات المتعلقة بـشؤون المـوظفين سـواء في الترفيع أو النقل أو الانتـداب أو المكافـأت أو الزيـادات وغيرهـا، إضـافة إلى الطعـن في القـرارات التأديبيـة سـواء مـن الإدارة أو مـن المجـالس التأديبيـة وإن يكـون للموظـف مصلحة ظاهرة لإلغاء القرار الإداري.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها(لا يملك وزيـر الماليـة إعـادة احتـساب العلاوة التي يستحقها الموظف (صاحب المصلحة) بأكثر مما تـنص عليـه التعليمـات) [1]، والقانون أعطى الموظف في السابقة المـذكورة بـأعلاه الطعـن في القـرار لان لـه مـصلحة شخصية.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا حول تكليف الطـاعن بالقيـام بمهـام وظيفـة مساعد مدير صندوق،حيث إن القرار باسـتحداث وظيفـة مـساعد مـدير الـصندوق قـد صدر عن مجلس إدارة الصندوق بعد تاريخ صدور القرار المطعون فيـه لهـذا جـاء قـرار

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/353) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص4157.

المحكمة بالقول(تكليف المستدعي للقيام بمهام وظيفة لم تكن موجودة أصلاً مخالفاً لأحكام نظام الخدمة المدنية) [1].

المطلب الثاني
المعايير اللازمة لتحديد المصلحة للطاعن

لم يحدد المشرع الأردني جميع المعايير التي يجب أن يؤخذ بها لتحديد المصلحة للطاعن، علماً بان المصلحة في الدعوى تعتبر من المسائل القانونية وتختلف باختلاف طبيعة وظروف النزاع وباختلاف مواقف ذوي الشأن فيه، هذا وان يترك للقاضي ليقررها بحسب سلطته التقديرية.

إن الفقه والقانون والقضاء اشترط أن تكون المصلحة شخصية وأن تكون المصلحة متوفرة عند رفع الدعوى وأن تستمر حتى الفصل فيها، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (المصلحة شرطاً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء، ولا يكفي توافرها عند إقامة الدعوى بل يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها.....) [2].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا حول نفس المضمون قالت فيه (لا يكفي في إقامة الدعوى توفر المصلحة للمستدعي وقت رفعها بل يتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل في الدعوى) [3].

يجب أن تكون المصلحة من الممكن تحقيقها أي ممكنة ومحققة أو محتملة هذا وسنشير إلى بعض المعايير التي تلزم لتحديد المصلحة للطاعن وكالاتي:

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (468/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ،ص47.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (471/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ،ص520.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (569/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ،ص1017.

1- أن تكون المصلحة شخصية:-

من خلال ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا الأردنية (القانون الإداري الأردني) والذي نص بالقول على أن (لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية) [1].

الدعوى المرفوعة للطعن في القرار الإداري هي دعوى للدفاع عن حق لكل شخص أو جهة ضد الإدارة بقصد أن تحترم تلك الإدارة القواعد الدستورية والقانونية والتي تهدف دوماً إلى حماية المصالح الشخصية والعامة في الدولة، وأن يستند صاحب المصلحة في طعنه إليها عند رفع الطعن والمستمد من مركزه القانوني أو الحالة القانونية الشخصية له[2].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا كان المستدعيان الثاني والثالث يملكان قطعة ارض ليست ضمن القطع التي تقرر ضمها إلى حدود أمانة عمان الكبرى فلا يكون لهما مصلحة شخصية في رفع الدعوى) [3].

وفي حكم أخر جاء قولها (يجب على المستدعية التي تحمل شهادة البكالوريوس والدبلوم أن تكون قد تقدمت بطلب في التسجيل في برنامج الدراسات العليا حتى تتحقق لها مصلحة في الطعن) [4].

لا تقبل دعوى الطعن في القرار الإداري ممن ليس له مصلحة شخصية في إلغاء أي قرار إداري، ولا تقبل حتى مما كانت له صلة قرابة أو صلة ما بصاحب المصلحة الشخصية، لان الشخص لا يملك حق التقاضي إلا في مصالحة الشخصية ولا يتولى التقاضي عن غيره، إلا من خلال توكيل قانوني بواسطة محام أو من ينوب عنه قانونياً أو بناء على تفويض أو إنابة قانونية من صاحب المصلحة شخصياً.

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل، م(9/ ج/ 2).

(2) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، مرجع سابق،ص98.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (334/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ،ص 555.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (86/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ،ص1896.

ففي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (التوقيع على الوكالة الخاصة المعطاة لمحام لإقامة الدعوى من النظام العام وعلى المحكمة أن تتأكد من صفة ابن احد الشركاء في الشركة والذي وقع على الوكالة مع الشريكين الآخرين) (1).

المصلحة قد لا تقتصر على شخص واحد بل قد تشمل أكثر من شخص وإلى عدة أشخاص أو جماعة على أن ترفع دعوى واحدة لمن اتحدت مصالحهم وتحقق الرابطة القانونية التي تسوغ رفع الدعوى عنهم بشكل جماعي.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لكل ذي مصلحة أن يطلب إلغاء تسجيل أي علامة تجارية إذا لم يكن لصاحبها نية صادقة في استعمالها أو إنها لم تستعمل استعمالاً حقيقياً خلال السنتين التاليتين لطلب تسجيلها ما لم يرجح عدم استعمالها لأحوال تجارية خاصة) (2).

أن دعوى الطعن في القرار الإداري ليست دعوى حسبة للدفاع عن حق كل شخص في ضرورة احترام الجهات الإدارية للقانون بمعناه الواسع لذا لا يكون قبول الدعوى ضد القرار الإداري استناداً إلى المصلحة العامة، بل يجب أن تكون المصلحة التي يستند عليها الطاعن مستمدة من حقه القانوني الشخصي له.

فجاء حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (أعطت المادة (120) من الدستور الأردني 1952م المعدل، الحق لمجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والمتعلقة بالتقسيمات الإدارية الخاصة وإن نظام التقسيمات الإدارية المعدل يهدف إلى تنظيم موضوع عام يمس مصلحة عامة ولا يهدف إلى المساس بمصالح خاصة) (3).

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/ 2007 هـ/ع) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م، ص1229.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/ 2007/ هـ ع) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م، ص1229

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ،ص555.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها(إذا لم تثبت الجهة المستدعية مصلحتها في إقامة الدعوى للطعن في القرار المشكو منه بإبعاد المواطن البنغالي الجنسية من البلاد وعدم السماح له بالعودة فتكون الدعوى مستوجبة الرد سنداً للمادة (9/ج/2) من قانون محكمة العدل العليا الساري) [1].

2- أن تكون المصلحة محققة وقائمة:-

المصلحة المحققة والقائمة هي تلك المصلحة التي تكون موجودة إثناء رفع الدعوى وبدون توافرها للطاعن لا تقبل دعوى إلغاء القرار الإداري من قبل المحكمة، علماً بأن دعاوي إلغاء القرار الإداري والتي تستخدم للدفاع عن المشروعية، تستهدف تحقيق مصلحتين، مصلحة لرافع الدعوى الشخصية ومصلحة عامة للجماعة بالدفاع عن المشروعية.

لكي تقبل الدعوى العادية يجب أن تكون لرافعها مصلحة محققة وقائمة أو محتمل تحقيقها مستقبلاً ومع ذلك فالمصلحة المحتملة جعلها القانون الوضعي كافية لقبول الدعوى العادية في حالات استثنائية خلافاً للأصل والتي تكون فيه المصلحة قائمة ومحققة، والغاية من هذا الاستثناء هو إذا كان الغرض من طلب الإلغاء دفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه[2].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يتوفر شرط المصلحة بالطاعنين بقانون الضمان الاجتماعي المؤقت (26) لسنة 2009م لعدم إثباتهم إن ضرراً لحق بهم)[3]، وفي حكم أخر لها جاء فيه القول (للشريك في الشركة مصلحة في الطعن بقرار

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (60/ 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ،ص72.

(2) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ،قضاء الإلغاء،الكتاب الأول، دار الفكر العربي القاهرة 1986 م، ص522.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (510/ 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ،ص573.

وزير الصناعة المتضمن الموافقة على زيادة رأس مال الشركة إذ يتأثر مركـزة القـانوني في القرار المطعون فيه) [1].

أما ما يراه الدكتور سامي جمال الدين إن التوسـع في شـروط المـصلحة في دعـوى الإلغاء يكون من باب أولى ويفسر هذا التوسع لأمرين[2] هما:

الأمر الأول:- إن طبيعة دعوى الطعن في القرار الإداري ذات الطابع الموضـوعي والتي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، مما يستدعي فتح أبوابها لأكبر عـدد مـن المـصالح المشروعة، هذا باعتبار الدعوى الأساسية لرقابة المشروعية للقرارات الإدارية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جـاء فيـه (ورد اسـم المـستدعي (الطـاعن) كأحـد المرشحين للتعيين في عضوية المجلـس القـروي يجعلـه صـاحب مـصلحة للطعـن في قـرار المحافظ المتضمن تعيين رئيس وأعضاء المجلس) [3].

الأمر الثاني:- إن الميعاد القصير المحدد لرفع دعوى الطعن في القـرار الإداري مـن شأنه أن يهدد بانقضاء هذا الميعاد قبل رفع الدعوى انتظاراً لتحقق المصلحة فيها.

إن هذا التوسع لا مبرر له فالمصلحة المحتملة قد تتحقق وقد لا تتحقق ومـن شـأن هذا أن يزيد العبء على عاتق القضاء الإداري دون مبرر معقول[4].

والقضاء لا يأخذ بالمصلحة التي تزول إثناء الدعوى بل يفترض أن تبقى المـصلحة حتى الفصل فيها وفي حكم لمحكمة العدل العليا بهذا المضمون جاء قولها(انه لا يكفـي في إقامة الدعوى توفر المصلحة للمستدعي وقت رفعها بل يتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل في الدعوى) [5].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (240/ 1995) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ،ص4164.

(2) د. سامي جمال الدين ، المنازعة الإدارية ، منشأة المعارف ، مرجع سابق ، ص 244.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (327/ 1995) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ،ص 4270.

(4) د. يوسف حسين البشير ، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، مرجع سابق ، ص100.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (569/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ،ص4270.

أما التمسك بالمصلحة عند مخالفة المستدعي للقرار بعد صدوره فأن ذلك لا يعطيه الحق بالتمسك بالمصلحة وان التمسك بالمصلحة بهذه الحالة يعتبر مخالفة للقانون، وصدر حكم محكمة العدل العليا بهذا المضمون والتي قالت فيه (قرار مجلس التعليم العالي المتضمن عدم الموافقة للطلبة الأردنيين الحاصلين على تقدير مقبول الالتحاق في برنامج الدراسات العليا لا يسري على الطلبة المسجلين في الدراسات العليا قبل صدوره أما بعد صدوره فلا يجوز لأحد أن يتمسك بالمصلحة والحقوق المكتسبة) [1].

3- أن تكون المصلحة الشخصية مباشرة:-

أي المركز القانوني للطاعن يتأثر في القرار الإداري تأثيراً مباشراً، ويمكن أن تكون المصلحة مادية ويمكن تقويمها بالمال وهذا هو الغالب في معظم دعاوي الطعن في القرار الإداري أو ترفع الدعاوي مستنده إلى مصلحة أدبية مع ضرورة عدم تلازم المصلحتين المادية والأدبية رغم أنه يمكن بالمصلحة الأدبية لوحدها تكفي لقيام الدعوى.

ففي أحد السوابق طعن أحد المرشحين لمركز نقيب الأطباء بإلغاء جميع إجراءات العملية الانتخابية وإلغاء القرار بفوز مرشح أخر لمركز نقيب الأطباء وذلك بسبب مخالفة العملية الانتخابية للقانون وللقواعد الشكلية والإجراءات وقاعدة تخصيص الأهداف وإساءة استعمال السلطة، وبعد التدقيق والمداولة القانونية في محكمة العدل العليا تبين بأن العملية الانتخابية جرت بأشراف لجنة وبعد فرز الأصوات تبين إن الفائز حصل على (1685) صوتاً في حين أن المستدعي (الطاعن) حصل على (1654) صوتاً أي بفارق (31) صوتاً وظهرت ثلاث أوراق أو بطاقات زيادة على بطاقات الاقتراع الخاصة وقامت اللجنة بخصمها من أصوات الفائز بحيث يصبح متفوقاً على المستدعي (28) صوتاً مما أعطاه الحق بالفوز ولا تتأثر النتيجة النهائية ولهذا أقرت محكمة العدل

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (288/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ،ص1900.

العليا المبدأ القائل (للمرشح لمركز نقيب الأطباء مصلحة شخصية مباشرة في إقامة الدعوى لإلغاء نتيجة الانتخابات التي فاز فيها المستدعي ضده لمركز نقيب الأطباء) [1].

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذعان المستدعي لقرار إنهاء خدمته ولم يطعن به مع طعنه بقرار اللجنة الطبية التي اعتمد قرار إنهاء خدمته عليه مستوجباً لرد دعواه لعدم توفر شرط المصلحة) [2].

4- الأهلية والمصلحة:-

يجب أن يكون صاحب المصلحة متمتعاً بالأهلية اللازمة حتى يتمكن من رفع دعوى الطعن بالقرار الإداري أمام القضاء وذلك حتى تقبل دعواه، هذا وتوفر الأهلية بمختلف أنواعها هي شرط أصيل ومبدأ عام لقبول جميع أنواع الدعاوي والسير في إجراءات التقاضي أمام المحاكم.

والأهلية سواء كانت أهلية علمية أو أهلية العقل والبلوغ للشخص العادي وأهلية الصحة أما الأهلية للجهات الإدارية والخاصة هي توفر الشخصية الاعتبارية المستقلة التي تعطي الحق بالتقاضي وإجراء المخاصمة القضائية، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (المجلس بلدية الفحيص (كجهة إدارية محلية) مصلحة بالطعن في قرار مجلس الوزراء بسلخ مساحة من الأراضي التي كانت تابعة له وضمها لأمانة عمان الكبرى وذلك لتمتعه بالشخصية الاعتبارية) [3].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول موضوع الأهلية العلمية والمصلحة جاء قولها (القرار المطعون فيه المتضمن بحث أهلية رتبة الأستاذية للمستدعي يؤثر في مركزه القانوني ويجعل له مصلحة قائمة بالطعن) [4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (190/ 2009) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ،ص37.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (288/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2008 م ،ص68.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (324/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ،ص555.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (14/ 2007) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2008 م ،ص97.

المبحث الثاني
شرط ميعاد رفع الدعوى في القرار الإداري

تقديم:-

القانون الإداري ينص على مواعيد محددة يتم من خلالها إجراءات رفع الدعاوي في المنازعات الإدارية، فالفقه والقضاء والقانون الإداري حدد مدة (60) يوماً لرفع الطعن في القرار الإداري من تاريخ التبليغ أو العلم أو النشر للقرار الإداري من ذوي الشأن.

أن ما جاء في قانون محكمة العدل العليا الإدارية (القانون الإداري في الأردن) بالنص على إنه (تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى، إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ ويقضي تبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة) [1].

وأشار القانون الإداري إلى إمكانية تخفيض المدة المحددة أو تمديد المدة وكذلك أشار القانون إلى إمكانية قطع أو وقف الميعاد المحدد لأسباب مختلفة،وكذلك أشار القانون إلى أن يتم التظلم للجهة الإدارية خلال (30) يوماً من تاريخ تقديم طلب التظلم وبعد ذلك الموعد ترفع الدعاوي الإدارية.

تقديم طلب التظلم وبعد ذلك الموعد ترفع الدعاوي الإدارية.

نناقش هذا المبحث:- شرط ميعاد رفع الدعوى في القرار الإداري من خلال مطلبين هما:

المطلب الأول: المواعيد المحددة لرفع الدعوى في القرار الإداري.

المطلب الثاني: حالات امتداد المواعيد لرفع الدعاوي الإدارية.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل، م (12/أ).

المطلب الأول

المواعيد المحددة لرفع الدعوى في القرار الإداري

إن ما أشار إليه قانون محكمة العدل العليا الأردنية بخصوص تحديد مدة محددة ستين يوماً لقبول رفع دعوى الطعن في القرار الإداري ليبدأ من اليوم الأول لإعلان صاحب الشأن أو النشر وذلك حتى نهاية اليوم الستون وبعد ذلك اليوم فأن القاضي المختص بنظر المنازعات الإدارية سيقوم بشطب عريضة الدعوى ورفضها وجوباً إذا لم يتوفر عذر مشروعاً للتأخر عن ذلك.

من الأصول المستقرة في القانون المدني أن الدعوى تدور مع الحق وتحميه فتسقط معه لمضي المدة المقررة للتقادم، والأصل أن مدة التقادم المسقط ترتكز على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة التي تتطلب الحرص على استقرار المعاملات وثبات المراكز القانونية وسرعة البت في المنازعات[1].

إلا إن المشرع الأردني خرج عن ذلك فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية وذلك نظراً لطبيعتها التي تملي عدم تعليق الأجل إلى ما لا نهاية له، بل تحدد تلك المدة وذلك بقصد استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لأشخاص المرافق العامة من اجل حسن سير العمل بانتظام.

لذلك نجد أن قانون محكمة العدل العليا قد خرج على التقادم في الدعاوي بالنص على إن (ميعاد رفع الطعن (60) يوماً من تاريخ الإعلان أو النشر في الجريدة الرسمية....) [2].

---

(1) د. طعيمة الجرف ، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ، ص 193.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل، م (12/ أ).

ومن النص السابق نجد أن بدأ ميعاد الطعن في القرار الإداري يكون من تاريخ النشر أو الإعلان والنشر هو إتباع الإدارة شكلية معينة يجب إتباعها ويعتاد على تتبعها من قبل الجمهور والعلم بالقرارات.

القاعدة إذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر يجب إتباعها، كما هو الحال عند النص على النشر في الجريدة الرسمية، ويجب أن يكشف النشر عن فحوى القرار والكيفية التي تجعل صاحب الشأن أن يلم به[1].

بدء سريان الميعاد:-

يبدأ الطعن من تاريخ العلم أو النشر للقرار المطعون فيه، سواء بالنشر في الجريدة الرسمية أو الصحف المحلية اليومية الأخرى أو العلم اليقيني أو التبليغ أو إعلان صاحب الشأن، هذا والنشر أو الإعلان أسلوبين متعادلين في إثبات وصول العلم بالقرار المطعون فيه إلى صاحب الشأن، وان المساواة بين النشر والإعلان ليست كاملة لان الإعلان بالقرار هو الأصل وإنما النشر في الجريدة الرسمية والصحف المحلية هو استثناء لان النشر في الجريدة الرسمية والصحف المحلية اليومية يهدد جوانب العدالة وذلك لعدم قدرة المواطن من متابعة الإطلاع على الجريدة الرسمية بشكل خاص أو الإطلاع على جميع الصحف اليومية أو متابعة ذلك يومياً لجميع الصحف وبالتالي فالنشر قد يحرم صاحب الشأن من العلم بالقرار الإداري وبالتالي يحرم من رفع الطعن لفوات الموعد المحدد لرفع الطعن وذلك بدون أي مبرر لذلك.

بدء الميعاد للطعن لبعض القرارات يتم على الشكل التالي:

1- بدء ميعاد الطعن بالقرارات التنظيمية أو اللائحية:- تلك القرارات التي تحتاج إلى النشر فيبدأ الموعد من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية أو في الصحف المحلية.

(1) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مؤسسة شباب الجامعة ، القاهرة ، 1973م، ص 318.

2- بدء ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية الفردية:- يبدأ الطعن من تاريخ الإعلان أو من تاريخ النشر، وأخيراً من تاريخ العلم بها.

3- يبدأ ميعاد الطعن من تاريخ العلم اليقيني لذوي الشأن لجميع القرارات الإدارية.

حدد المشرع ميعاد الطعن من تاريخ العلم أو النشر ولغاية (60) يوماً وحتى اليوم الأخير وإذا صادف عطلة رسمية يرفع الطعن بأول يوم عمل بعد العطلة الرسمية وذلك يشكل عذراً مقبول لتأخير موعد الطعن ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا صادف أخر ميعاد لرفع الدعوى عطلة رسمية فإقامة الدعوى في اليوم الذي يليه يجعل الدعوى مقامة خلال المدة القانونية) [1].

وفي قضاء محكمة العدل العليا الأردنية لتحديد مدة الطعن بالقول (مدة الطعن بالقرار الإداري ستين يوماً من تاريخ التبليغ أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية) [2].

ففي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (مدة الطعن بالقرار الضمني ستون يوماً، وتبدأ بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطعن للجهة الإدارية كتظلم) [3].

هذا وما جاء بالحكم المشار إليه بأعلاه يدل على قبول ورفع الدعوى في حالة عدم استجابة أو رفض أو امتناع الإدارة لتلبية طلبات ذوي الشأن المتأثرين في القرار الإداري وان مدة الطعن المقررة في القانون والبالغة ستين يوماً على أن تبدأ بعد (30) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة بقصد التظلم لمصدر القرار الإداري.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (468/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ،ص47.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (531/ 2006 ه.ع) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م، ص1729.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (222/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ،ص1017.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول علم صاحب الشأن علماً يقينياً وذلك من خلال قولها(يجب الطعن بالقرار خلال المدة القانونية إذا علمت به المستدعية علماً يقينياً وبخلاف ذلك يقتضي رد دعواها شكلاً) [1].

أما ما يتعلق بإعلان ذوي الشأن جاء قضاء محكمة العدل العليا بقولها (يعتبر النشر للقرار التنظيمي المتضمن اقتطاع جزء من أراضي المستدعين في الجريدة الرسمية تبليغاً لذوي الشأن ومبدأ السريان لمدة الطعن) [2].

أما في القرارات الإدارية التي أجاز القانون فيها التظلم للجهة الإدارية مصدر القرار الإداري فأن هي رفضت اتخاذ القرار أو امتنعت عن اتخاذه بشكل متعمد أو بالإهمال أجاز القانون أن ترفع الدعوى بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب لتلك الجهة وهذا ما نص عليه القانون بالقول (في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في القانون لستين يوماً بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار) [3].

وفي حالة عدم التبليغ أو عدم العلم بصدور القرار الإداري لا يجيز الرد للدعوى من قبل المحكمة وجاء في ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (عدم تبليغ المستدعي أو علمه اليقيني بالقرار المشكو منه لا يوجب رد دعواه شكلاً لعدم تقديمه ضمن المدة القانونية كونها مقدمة على العلم) [4].

النشر هو إتباع شكليات معينة كي يعلم الجمهور بالقرار والقاعدة إنه إذا نص قانون على وسيلة معينة للنشر في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح للحكومة، ويجب أن يكشف النشر عن فحوى القرار والكيفية التي تجعل صاحب الشأن يلم به.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2002/519) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ،ص7.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (1997/176) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ،ص4378.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 المعدل م (12/ن).

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (1997/8) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ،ص4234.

أما الإعلان هو ما تقوم به الإدارة من إيصال العلم إلى صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري سواء الفرد أو لمجموعة أفراد بعينهم، والإعلان قد يتم بواسطة موظف (محضر) أو عن طريق البريد أو الإعلان على لوحات الأوامر في الدوائر المعنية، بالإلصاق أو على مقر عمل الإداري أو منزل المعني والإعلان وسيلة لتبليغ القرارات الفردية أما النشر فهو وسيلة ممكنة لتبليغ للقرارات التنظيمية وهما قرينتين على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن.

أما قرار محكمة العدل العليا حول إحاطة الكافة بالعلم بقولها (أحاطة الكافة علماً بالقوانين والأنظمة يكون بنشرها في الجريدة الرسمية ويعتبر تاريخ النشر مجرياً لميعاد الطعن فيها) [(1)].

أن ربط المشرع الأردني ميعاد الطعن في القرار الإداري بالنشر والإعلان باعتبارهم من الوسائل الشائعة والمتعارف عليها لإيصال العلم بالقرار المطعون فيه إلى ذوي الشأن.

أما الدكتور سامي جمال الدين فيرى أن القضاء قد أضاف للنشر والإعلان وسيلة علم اليقين كقرينة ثالثة على وصول القرار إلى صاحب الشأن[(2)].

والعلم اليقيني عرف بأنه هو:الذي يتحقق عن طريقه وجود قرائن وأدلة يقرر القضاء كفايتها لتحقيق ما يحققه النشر أو الإعلان من العلم القاطع بمضمون القرار ومحتوياته، وهذا العلم يفتح ميعاد الطعن ليبدأ السريان متى ثبت بطريقة أو بأخرى أن صاحب المصلحة قد توفر له العلم بالقرار.

وتعرف القرينة بالاصطلاح والافتراض الذي يجب تحصيله حتى تقدم بينة على خلاف ذلك ويعني أيضاً استباط أمر غير ثبات من أمر ثابت وعرف أيضاً بأنه الإمارة

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (450/ 2004) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2005 م ،ص 662

(2) د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 298.

الدالة على إثبات أية واقعة أو نفيها بناء على الغالب في الأحوال، وبهذا فالقرائن طريق من طرق الإثبات غير المباشر.[1]

شروط تطبيق العلم اليقين هي[2] :

1- العلم بالقرار الإداري يقيناً بالإعلان ولا افتراضياً.
2- يحصل العلم بغير طريق النشر أو الإعلان.
3- تاريخ حصول العلم اليقين يمكن حسابه من ميعاد الطعن والتظلم من بدايته.
4- أن ينصب العلم اليقين على جميع عناصر القرار الإداري ومشتملا ته.

أما ما يتعلق بالقرارات الإدارية والعلم اليقين بصدورها أشار له قضاء محكمة العدل العليا الأردنية بقولها في احد الأحكام (العلم اليقين بالقرار الصادر بالاستغناء عن خدمات المستدعي من تاريخ تنفيذه يجعل الدعوى المقدمة بعد أكثر من ستين يوماً مقدم بعد فوات المدة القانونية) [3].

أما الميعاد المتعلق برفع الطعن بعد التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية والمفترض أن يرفع التظلم خلال مدة الستين يوماً وان يرفع الطعن بعد تقديم طلب التظلم ب(30) يوماً من تاريخ تقديم طلب التظلم وأشار قانون محكمة العدل العليا بالنص على إنه (في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك.... تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في نفس القانون وهي ستين يوماً بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي (الطاعن) طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار) [4].

---

(1) محمد فوزي نويجي ، العلم اليقين بالقرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004م ، ص28.
(2) د. مجاهد عبد القادر، قواعد المواجهة بين الخصوم ، الكتاب الأول ،ج 1، مطبعة جي تاون، الخرطوم ، 2008م ، ص 141.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (545/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص1027.
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 م المعدل ، م (12/ أ).

أما الموعد المقرر للطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة نص عليها قانون محكمة العدل العليا بالقول (تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة في وقت دون التقيد بميعاد)[1].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها بهذا الخصوص بما يلي (مدة الطعن بالقرار الضمني ستين يوماً تبدأ بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم طلب التظلم للجهة الإدارية)[2].

أما ما جاء بالقانون حول الميعاد المحدد لتقديم اللائحة الجوابية من قبل المستدعى ضده (المطعون ضده) على استدعاء أو عريضة الدعوى المقدمة ضده خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغه بعريضة الدعوى ونص القانون على ذلك بالقول (للمستدعى ضده أن يقدم للمحكمة لائحة جوابية على استدعاء (عريضة الدعوى) خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغه الاستدعاء....)[3].

أشار قانون محكمة العدل العليا إلى تبليغ اللائحة الجوابية المقدمة من المطعون ضده إلى الطاعن من خلال النص على إنه (تبلغ اللائحة الجوابية مع المرفقات إلى المستدعي (الطاعن) وله حق الرد عليها خلال (7) أيام من تاريخ تبليغها له)[4].

أما الميعاد المحدد لإصدار الحكم من قبل محكمة العدل العليا بعد سرد وقائع الدعوى وأوجه الدفاع وسماع المرافعات الأخيرة من الطرفين تصدر المحكمة حكمها خلال مدة لا تزيد على شهر واحد ونص على ذلك القانون بالقول (تصدر المحكمة حكمها في الدعوى بإجماع أو أكثرية أداء الهيئة الحاكمة وذلك في جلسة ذاتها أو في أي جلسة أخرى تعقدها لهذا الغرض وذلك خلال مدة لا تزيد على شهر واحد على أن

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 م ، م(م12/ج).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (222/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ،ص 1057.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 م المعدل ، م (16/ أ).

(4) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 المعدل ، م (17/ د).

يسجل المخالف رأيه في الحكم)[1]. أما المدة المتعلقة بالتدخل أو الإدخال في الدعوى من قبل طرف ثالث حيث نص عليها قانون محكمة العدل العليا بالقول (.....أن يطلب من المحكمة إدخاله في الدعوى شخص ثالث فيها إذا اقتنعت المحكمة.... أن يقدم إلى المحكمة لائحة بدفاعه خلال (15) يوماً من تاريخ تفهيمه أو تبليغه القرار بقبول طلبه....، على أن تبلغ لائحة الشخص الثالث إلى طرفي الدعوى، ولكل منهما الرد عليها خلال (10) أيام من تاريخ تبليغها)[2].

المطلب الثاني
حالات امتداد المواعيد لرفع الدعاوي الإدارية

حالات امتداد المواعيد هي: الحالات التي يوقف فيها أو يقطع بها الميعاد المحدد بالقانون، ويتحقق بمقتضاها الانقطاع لتبدأ مهلة أخرى جديدة، وأشار قانون محكمة العدل العليا إلى مد ميعاد رفع الطعن في حالة تقديم طلب تظلم إداري إلى الجهة الإدارية مصدر القرار الإداري وحددها بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم طلب التظلم إلى الجهة الإدارية ونص على ذلك بالقول (في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك...... تبدأ مدة الطعن الستون يوماً المنصوص عليها في نفس القانون بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار)[3].

هذا وأشار نفس القانون إلى تخفيض أو تحديد المدة المحددة لتقديم اللائحة الجوابية من قبل المطعون ضده إلى المحكمة وبناء على طلب معلل يقدم إلى رئيس المحكمة خلال

(1) المرجع السابق ، م (26/ أ).
(2) المرجع السابق ، م (م25/ أ، ب).
(3) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 المعدل ، م (12/ ب).

(15) يوماً ولرئيس المحكمة تخفيض هذه المدة أو تمديدها إلى مدة لا تقل عن (10) أيام وذلك بناء على ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا بقولها (للمستدعى ضده أن يقدم للمحكمة لائحة جوابيه على استدعاء الدعوى خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغه الاستدعاء ولرئيس المحكمة تخفيض هذه المدة بناء على طلب المستدعي أو تمديدها بناء على طلب المستدعي ضده وذلك لمدة لا تقل عن عشرة أيام ويشترط في الحالتين أن يقدم طلب معلل)[1].

وأشار نفس القانون إلى أن تبدأ المدة المخفضة أو المدة الإضافية التي شملها التمديد من تاريخ تبليغ المستدعي موافقة رئيس المحكمة على طلبه.

هذا وأشار الفقه على وجود حالات لامتداد المواعيد إضافة إلى التظلم الإداري ومنها رفع الدعوى لمحكمة غير مختصة، والقوة القاهرة، وعرض النزاع على هيئات التحكيم إضافة إلى طلب المساعدة القضائية لدفع رسوم الدعوى[2].

امتداد الميعاد المحدد لطعن في القرار الإداري يمكن إن يتم في أكثر من حالة وحسب الظروف والوقائع التي تفرض امتداد هذا الميعاد ولمدة محددة أو غير محددة والتي تتمثل في توقف أو انقطاع الميعاد.

حالات امتداد أو انقطاع ميعاد الطعن تتمثل في ما يلي:

أولاً- التظلم الإداري:-

يقطع التظلم الإداري المرفوع إلى الجهة الإدارية أو مصدر القرار الإداري المطعون فيه سريان ميعاد الطعن، ويتم ذلك إذا صدر بحق الطاعن قراراً إدارياً صريحاً أو ضمنياً بالرفض قد يلجأ عندها الطاعن إلى الجهة الإدارية بطلب تظلم إلى مصدر

---

(1) المرجع السابق ، م (17).

(2) د. يوسف حسين البشير،القانون الإداري ،المرجع سابق ، ص 144. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2006م ، ص449

القرار أو السلطة الإدارية العليا المختصة أو الرئاسية إلى مصدر القرار لإعادة النظر في القرار بقصد سحبه أو تعديله أو إلغاءه.

تبدأ مدة الطعن الجديدة بعد ظهور موقف الإدارة من التظلم، ويكون تاريخ صدور القرار برفض التظلم من حالة الرد الصريح، أو من تاريخ انتهاء مدة (30) يوماً على تقديم أو تاريخ تقديم التظلم وبهذه الحالة انتهاء إلى (30) يوماً قرينة على إثبات العكس.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (مدة الطعن بالقرار الضمني ستون يوما تبدأ بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ طلب التظلم الإداري)[1].

قد تقتنع الإدارة بطلب ذوي الشأن، وإذا ما اقتنعت بمطالبه وبعدم مشروعية قراراها المتظلم به، فالتظلم الذي يسبق الدعوى القضائية قد يحمل الإدارة على القبول وبهذا يمكن أن يتجنب المتظلم مشاق ومتاعب التقاضي أو المنازعات القضائية إضافة إلى الاقتصاد في النفقات وفي الوقت والجهد وتخفيف العبء عن كاهل المحاكم الإدارية.

فإذا تبين واثبت المتظلم إن الإدارة جادة ولا تزال تنظر في إنهاء النزاع ودياً فإنه لا يفقد حقه في رفع الطعن حتى بعد مضي الستين يوماً الذي يعد فواتها دون رد من الإدارة بمثابة رفض التظلم، فلا وجه لافتراض رفض التظلم إذا تبين للمحكمة إن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل أو تتجاهل، بل إذا استشعرت حق المتظلم فيه، وقد اتخذت فيه مسلكاً ايجابياً واضحاً في سبيل استجابته، وإنما كان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات، والقول بغير ذلك مؤاده دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً في وقت تكون جادة في سبيل إنصافه.

رفع التظلم الإداري للإدارة له دلالة بالعلم اليقين عن قرار الإدارة المطعون فيه وإذا تأخر الطعن بعد هذا التظلم بحجة عدم المعرفة أو العلم فهذا لم يقيل قضائياً ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول هذا المضمون في سابقة المحامي المعتصم وليد

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (222/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 1057.

سلمان/ ضد/ مجلس نقابة المحامين النظاميين، حيث تم رفع الطعن بتاريخ 16/ 11/ 2003م أمام محكمة العدل العليا ضد القرار المطعون فيه والقاضي بشطب اسم المستدعي من سجل المحامين المتدربين حيث أقرت محكمة العدل العليا في حكمها في هذه السابقة المبادئ القانونية التالية[1]:-

1- استقر الفقه والاجتهاد الإداريين على أن العلم اليقين بمضمون القرار يقوم مقام التبليغ وعليه فان تقديم المستدعي طلباً لإعادة تسجيله في سجل المحامين المتدربين كتظلم إداري، يدل دلالة قاطعة على علمه بمضمون قرار شطب اسمه من تاريخ تقديم الطلب الواقع في 13/ 9/ 2003 م وان إقامة الدعوى بتاريخ 16/ 11/ 2003 م يجعل الدعوى مقامه بعد فوات المدة القانونية عملاً بالمادة **(99)** من قانون نقابة المحامين رقم (11) لسنة 1972م مما يستوجب ردها شكلاً.
2- على فرض عدم استجابة مجلس النقابة لطلب المستدعي المؤرخ في 13/ 9/ 2003م لإعادة تسجيله في سجل المحامين المتدربين قراراً ضمنياً بالرفض بانقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم الطلب فإن مدة الطعن في هذا القرار البالغة خمسة عشر يوماً المنصوص عليها في المادة (99/ أ) من قانون نقابة المحامين تبدأ بتاريخ 13/ 10/ 2003 م وذلك وفقاً للمادة (12/ ب) من قانون محكمة العدل العليا فإن إقامة الدعوى بتاريخ 16/ 11/ 2003 م يجعلها مقامة بعد فوات المدة القانونية مستوجب الرد شكلاً ولا يوجد إمكانية للأخذ بمبدأ امتداد المواعيد لعدم العلم أو المعرفة بالقرار المطعون فيه.

شروط التظلم القاطع لميعاد الطعن منها:

1- أن يقدم التظلم بعد صدور القرار الإداري لا قبل صدور القرار.
2- أن يكون التظلم حاسماً في معناه وشاملاً للغرض المقصود.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (526/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص75.

3- أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية خلال ميعاد الطعن.
4- أن يقدم التظلم إلى السلطة الإدارية المختصة.
5- أن يكون التظلم الإداري مجدياً وله فائدة مرجوة.
6- أن يقدم التظلم من نفس الشخص الذي يريد رفع الدعوى أو من قبل ممثله القانوني.

والتظلم الذي يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الأول فقط، أما التظلمات التي تليه فلا اثر لها في هذا الشأن، وإلا جاز لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الطعن[1].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (اعتراض الموظف على قرار اعتباره فاقداً لوظيفته، والذي يقطع سريان مدة الطعن هو الاعتراض الذي يقدم خلال المدة التي يجوز فيها رفع الدعوى أو خلال المدة المحددة قانون لهذه الغاية[2]، والاعتراض المقدم من المستدعي باعتباره التظلم الأول.

وفي حكم أخر حول فوات المدة بعد رفض طلب التظلم الأول وجاء قول المحكمة (يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض عدم احتساب جامعة مؤتة الدرجة العلمية الجديدة للمستدعي التي حصل عليها من الجامعة السودانية وكان عليه أن يطعن فيه خلال المدة القانونية لا أن يطعن في الطلب المقدم منه بعد فوات مدة رفض طلبه الأول لأنه قراراً توكيدي[3].

من الحالات التي يمكن الأخذ بها وبعد التأكد إن الإدارة اعترفت بحق المتظلم وإنها سوف تستجيب لمطالبة وان فوات المدة الثلاثين يوماً لا يكفي الإدارة لإجراء اللازم بخصوص إعادة النظر في قرارها ضمان لحق المتظلم عندها يمكن أن تمتد المدة

(1) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري مرجع سابق ، ص 326.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (440/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص 1766.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (230/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 146.

حتى تعطي الإدارة والأفراد فرصة لتصفية المنازعة الإدارية ودياً دون اللجوء إلى التقاضي رغم إن المتظلم لا يفقد حقه في التقاضي.

ففي إحدى السوابق أمام محكمة العدل العليا حيث تقدم المدعي (الطاعن) ضد قرار لجنة التقاعد العسكري، والمتضمن إعادة تقسيم تقاعد والده المرحوم المتوفى بين الورثة للمرة الثانية بعد أن عملت اللجنة على إعادة تقسيم الراتب بناء على طلب مقدم من إحدى بنات المرحوم وادعت في طلبها الأول إن الطاعن كان طالباً للعلم الدراسي 1999/ 2000 م ولم يتابع الدراسة أو لتجاوز السن القانوني يفقد حقه في الميراث إذا لم يتابع الدراسة.

إلا انه في الطعن المقدم منه اثبت بشهادة مدرسية انه لا يزال على مقاعد الدراسة للعام 2000/ 2001 م وللعام 2001/ 2002 م مما يعطيه الحق في حصته في التقاعد.

أثارت النيابة العامة الدفع بأن الدعوى مستوجبة الرد لتقدمها بعد فوات الميعاد وتبين للمحكمة انه لا يوجد بأوراق الدعوى ما يفيد بأن المدعي قد تبلغ بالقرار المشكو منه أو انه علم به رغم انه تقدم بالتظلم الثاني للجنة والتظلم الأول تقدمت به أخته، هذا فأقرت المحكمة المبادئ التالية[1]:-

1- إذا لم يبلغ المستدعي بالقرار المشكو منه أو إنه علم به يقينياً فتقبل دعواه من حيث المدة لأنها مقدمة على العلم رغم فوات المدة القانونية وهذا تحديد للمدة المقررة.
2- يعتبر قرار لجنة التقاعد الذي افقد المستدعي حقه من التقاعد لعدم متابعته الدراسة مخالفاً للقانون لثبوت متابعته للدراسة بأوراق الدعوى.

ثانياً- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة:-

قد لا يصيب الطاعن أو وكيله القانوني في رفع الطعن إلى محكمة غير مختصة بنظر الدعوى بالقرار الإداري، أو برفعها إلى محكمة عادية بدلاً من رفعها أمام إحدى

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (212/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 48.

المحاكم الإدارية بحسب نظام القضاء الإداري المزدوج أو المعمول به في الدولة، عندها تقوم المحكمة المرفوع أمامها الدعوى بإصدار حكم أو قرار بعدم الاختصاص، ومن الجائز أن يصدر الحكم بعد مرور المدة المحددة لرفع الطعن الإداري، فعندها يتعرض لخطر سقوط حقه في الطعن وفي مثل هذا الوضع تأبه العدالة خاصة وان اغلب الحالات يرجع فيها خطأ الطاعن إلى تعقيد مسألة الاختصاص وصعوبة معرفة المحكمة المختصة من بين المحاكم التي تتعدد أنواعها ودرجاتها.

وبناء على ما تقدم فأن ترتيب اثر قاطع لميعاد الدعوى يتم في حالة رفعها إلى محكمة غير مختصة من حيث قطع ميعاد الطعن بحالتين هما:-

1- رفع الدعوى لمحكمة غير مختصة خلال ميعاد الطعن.
2- أن يتم اختصام جهة الإدارة المعنية وتكليفها بالحضور أمام المحكمة غير المختصة.

أما ما يحدث في هذه المواقف فإن مدة الطعن التي ستعتمد هي مدة جديدة أي ستين يوماً من تاريخ تبليغ قرار الحكم بعدم الاختصاص.

وجاء قضاء محكمة العدل العليا حول تحديد الاختصاص بقولها (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية الثابت استحقاقها إما الرواتب المختلف على استحقاقها فتخرج من اختصاص محكمة العدل العليا) [1]، وفي حكم أخر لها جاء فيه(لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في النزاع المدني....) [2]، أما ما يدل على اختصاص محكمة العدل العليا جاء قرارها بالقول (القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا) [3].

أما في حالة رفع الطعن لمخاصمة جهة غير مصدر القرار الإداري الواجب مخاصمته فأن ذلك لا يقطع مدة الطعن وهذا ما جاء بحكم محكمة العدل بقولها(مخاصمة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (219/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2005 م ، ص 667.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (475/ 2004) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 814.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (450/ 2004) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 662.

جهة أخرى غير الجهة الواجب مخاصمتها ابتداء لا يقطع مدة الطعن كما لو ردت دعوى للغياب) [1].

وفي حكم أخر جاء قولها (العبرة لمن وقع القرار المطعون فيه وليس لمن صدر القرار باسمه وبالتالي فأن الخصم في الدعوى هو أمين عام وزارة الصناعة الذي وقع القرار وليس الوزير الذي صدر القرار باسمه) [2].

ثالثاً- القوة القاهرة:-

يجب الأخذ بالقوة القاهرة كسبب لمد المواعيد للطعن، وسبب القوة القاهرة يشكل قهر لإرادة الإنسان وتجعل من قدرته الوقوف أمامها بكل عجز وبالتالي تكون القوة القاهرة سبباً لمد المواعيد المحددة.

ثبت إن القصد من تحديد مواعيد السقوط والتقادم – هي أجال قررتها النظم القانونية – هو لاستقرار الروابط والعلاقات القانونية ويجب ألا يترتب هذا الجزاء لا إذا انتهت المواعيد المقررة بسبب إهمال أصحاب الشأن وتقصيرهم، إما إذا ثبت أن صاحب الشأن لم يباشر رفع الطعن في المواعيد المحددة قانونياً بسبب ما أحاط به من عوامل القوة القاهرة التي سلبته قدرة التصرف الحر، فإنه لا يكون عادلا أن يطبق هذا الجزاء عليه[3].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول الغياب والذي يعتبر من الأمور التي تكرس مفهوم القوة القاهرة وجاء قولها (المدة القانونية التي يتوجب على المستدعي الذي ردت دعواه للغياب أن يتقيد بها هي مدة جديدة تبدأ من تاريخ تبليغه قرار رد الدعوى للغياب) [4]، والقوة القاهرة كل طارئ مفاجئ يخرج عن إرادة الفرد.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (429/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص 1774.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (109/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 105.

(3) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ، ص 380.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (17/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 14.

رابعاً- طلب المساعدة أو المعونة القضائية:-

ما يراه الفقه والقضاء وفي حالة إعسار الطاعن يحق له طلب المعونة القضائية لدفع رسوم الدعاوي ويترتب على ذلك قطع ميعاد الدعوى بسبب تقديم الطلب، وهذا يؤدي إلى بدأ مهلة جديدة للطعن وذلك من يوم إعلان صاحب الشأن (مقدم طلب المعونة) أي تبليغه بقرار المحكمة الصادر في طلب المعونة إما بالقبول أو الرفض.

خامساً- وقف الميعاد لعرض النزاع على لجان التوفيق والتحكيم:-

لم ينص على ذلك المشرع الأردني والمفترض أن ينص على ذلك ويترتب على تقديم طلب لعرض النزاع على لجان التوفيق والتحكيم سبباً مقنعاً لوقف ميعاد الطعن أمام المحاكم الإدارية أو محكمة العدل العليا الأردنية شريطة أن يقدم طلب التوفيق والتحكم خلال مدة الستين يوماً المحددة لرفع الطعن وليس قبلها أو بعدها.

سادساً- إنذار النائب العام:-

ينقطع سريان ميعاد رفع الطعن، إذا قدم طلب بإنذار النائب العام على الوجه المبني في القانون السوداني أي قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م بحسب المادة (33/ 3) والحكمة من إبلاغ النائب العام في الدعوى هو تمكين النائب العام من بحث المسألة مع الجهات المختصة بقصد إيجاد حل أو مناهضة للدعوى، وهو أمر وجوبي في الدعاوى العادية التي يرفع فيها احد الأفراد ضد الحكومة (مقاضاة الحكومة).

حيث توصلت المحكمة العليا السودانية في نهاية الأمر إلى القول بأن إبلاغ النائب العام في الطعون الإدارية ليس لازماً فهو جوازي للطاعن[1].

(1) القاضي هنري رياض وأخر ، أشهر القضايا الإدارية والدستورية في الأردن ، الخرطوم 1995م ، ص53.

سابعاً- مد المواعيد بحصول عذر مشروع:-

وهذا العذر يمنع صاحب الشأن من القدرة على تقديم الطعن في الموعد المحدد، فعلى سبيل المثال حاول أن يرفع الطعن في اليوم أو اليومين الأخريين من المدة المحددة قانون، ولكن حصل أمر طارئ أدى إلى أن تكون تلك الأيام عطلة رسمية من قبل الدولة لأمر ما أو مناسبة قومية أو دينية فعندها يعذر صاحب الشأن نتيجة لمد المواعيد بما يعادل مدة العطلة التي حالت بينه وبين رفع الدعوى.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (المدة القانونية التي يتوجب على المستدعي الذي ترد دعواه للغياب أن يتقيد بها هي مدة جديدة تبدأ من تاريخ تبليغه قرار رد دعواه لغيابه بعذر مشروع) [1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (574/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 97.

المبحث الثالث
شرط استيفاء التظلم الإداري

التظلم الإداري ما هو إلا طلب يتقدم به صاحب المصلحة إلى مصدر القرار الإداري أو الإدارة الأعلى لإعادة النظر في قرار إداري بادعاء مخالفته للقانون، وقصد المشرع من وراء اشتراط التظلم الإداري مراعاة مقتضى الفصل بين الإدارة والقضاء.

يتم اللجوء إلى التظلم كقاعدة عامة نظراً للمتاعب التي تواجه الخصوم عند رفع الدعاوي إلى القضاء والناجمة عن المشاق والنفقات الغير مبررة والجهد وضياع الزمن على كل من يكون طرفاً في أي مخاصمة أمام القضاء، لذا قد يلجا الطاعن الذي صدر بحقه قراراً إدارياً صريحاً أو ضمنياً إلى الجهات الإدارية سواء مصدر القرار أو الجهة الإدارية الأعلى بطلب التظلم فيه أمامه لعلها تعيد النظر في قرارها بالسحب أو التعديل وذلك استجابة لطلبه ولقناعتها بأن طلبه على حق ويستحق تلك المساعدة.

الغاية من التظلم الإداري للجهة الإدارية هي لتجنب اللجوء إلى القضاء لعل وعسى أن تقتنع الإدارة بصحة مطالب المتظلم، وان قرارها لم يدرس بشكل صحيح وإنه قرار غير مشروع فعند اتفاق الإدارة مع وجهة نظر الطاعن بخصوص مطلبه ففي هذه الحالة يتم حل النزاع إدارياً والابتعاد عن سلوك طريق الطعن القضائي وضمنياً يتم تحقيق أهداف منها تخفيف العبء عن المواطن والقضاء.

ينظم المشرع في كافة الدعاوي وسائل المطالبات القضائية ويحدد لها الإجراءات والشكليات اللازمة عند تحريك الدعوى، فأن هذه الشكليات يجب أن تكون ابعد مدى

في المنازعات الإدارية مما عليه في القانون الخاص وذلك لطبيعة المنازعة الإدارية التي تكون قوامها الاختصام مع الهيئات الإدارية[1].

هذا ونص القانون في حالة رفض الجهة الإدارية بأنه (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها) [2].

ونص القانون على انه في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين بالمادة (11) من قانون محكمة العدل العليا النافذ، (تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار) [3].

وبهذا فأن المشرع الأردني لم يترك الأمر لصاحب الشأن في التقدم للطعن بالقرار أمام القضاء مباشرة منذ علمه بالقرار الإداري المؤثر على مصالحة، بل ألزم الطاعن أن يلجأ إلى الجهة الإدارية للتظلم أمامها قبل السير في طريق المنازعة أمام القضاء، وبهذا فأن التظلم الإداري أصبح أمراً وجوبياً وليس جوازياً في بعض القرارات الإدارية، وفي تلك الحالة إذا ما تقدم الطاعن برفع الطعن إلى القضاء في تلك القرارات فإن دعواه سوف ترد أو تشطب من قبل القاضي لعدم إجراء التظلم الإداري قبل رفع الدعوى إلى المحكمة وبهذا فالتظلم الإداري أصبح شرطاً لقبول الدعوى أمام المحكمة.

التظلم الإداري هو من تلك الشكليات التي يلجأ بها صاحب الشأن ابتدأ إلى مصدر القرار بعرض طلبه لعله يجد مجال للتسوية معها وترد إليه حقه أو ترفع المظالم أو الضرر عنه وذلك من خلال الطريق الودي وان هي رفضت يمكن أن يتظلم إلى الجهة الإدارية الأعلى وعند حصوله على الرفض أو الامتناع أو التجاهل عندها يلجأ إلى القضاء.

(1) د. طعيمة الجرف، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 79.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 م المعدل ، م(11).

(3) المرجع السابق ، م (12/ ب).

بالمحصلة لا بد من عرض الأمر موضوع الالتزام على الإدارة لتبحثه من جديد علها تراجع نفسها فيه قبل أن تضطر للوقوف أمام القضاء في مراكز المدعى عليه[1].

التظلم الإداري يقطع ميعاد الطعن وذلك في حالتين هما:

الحالة الأولى: عند رفض الجهة الإدارية للتظلم الإداري بشكل صريح، عندها لا بد للمتظلم من التوجه إلى القضاء الإداري طاعناً بالقرار الإداري المؤثر في مركزه القانوني وذلك بعد (30) يوماً من تاريخ تقديم التظلم والمفترض رفعه خلال الستين يوماً المقررة قانوناً للطعن في القرار الإداري.

إن هذا القطع الأول والمقرر أن يحسب من تاريخ العلم بصدور القرار الإداري المطعون فيه ولكن بسبب التظلم قطع هذا الموعد وأصبحت البداية الجديدة من تاريخ العلم بالقرار الجديد للإدارة والتي رفضت ذلك بصراحة.

الحالة الثانية: هي تلك الحالة التي تلزم بها الإدارة الصمت أو السكوت دون أن تعطي أي نوع من الإجابة كرد للمتظلم، ففي هذه الحالة تكون الإدارة أمام حالة من حالات القرارات السلبية وبهذه الحالة تبدأ مهلة الطعن القضائي من تاريخ صدور القرار السلبي المفترض بشان التظلم الإداري.

لم يحدد المشرع شكلاً خاص لطلب التظلم الإداري بل أشار إلى تقديم طلب تظلم للإدارة شريطة أن يكون واضح الدلالة على انصراف نية صاحب الشأن إلى تقديم الاعتراض على تصرف مصدر القرار محل الطعن وأن ينصب التظلم على قرار معين ولا يكون مجهولاً أو مستحيل تحقيقه.

---

(1) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق و ص 325.

البيانات التي قد يشتمل عليها التظلم:-

1- اسم المتظلم وصفته وعنوانه.

2- صورة من القرار المتظلم منه وان لم تتوفر يدرج تاريخ صدور القرار وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو الصحف المحلية أو تاريخ إعلان المتظلم به.

3- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها المتظلم تظلمه ويرفق المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

4- طلبات المتظلم بشكل محدد وواضح ولا لابس فيها.

الإجراءات المعتادة والتي تتبع في التظلم:-

1- يقدم الطلب أو الاستدعاء بالتظلم إلى المصدر القرار الإداري أو الإدارة الأعلى.

2- يسجل التظلم في سجل خاص لكل التظلمات الواردة إلى تلك الجهة الإدارية ويدرج فيه تفاصيل تبين اسم الطالب وتاريخ تقديم الطلب المسلم بموجب الإيصال للمتظلم.

3- على الجهة الإدارية أن تبدي رأيها في التظلم والبت فيه في الميعاد القانوني ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه والنتيجة التي ترد بها الإدارة أو تسكت أو تمتنع عن الإجابة.

ويرى الفقه بأنه ليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد الدعوى[1].

إثبات تاريخ التظلم القاطع للموعد المحدد:- هو التظلم الذي يرفعه الطاعن أول مرة إلى الجهة الإدارية إما تكرار التظلمات لا يعتد بها في قطع ميعاد الطعن، وحسب العرف والعادات الإدارية فإن صاحب الشأن عندما يتقدم بالتظلم يفترض أن يأخذ إيصال عند تقديم التظلم مع إرفاق صورة عن التظلم ذاته شريطة أن يكون موقع ومدون به تاريخ تقديمه ويقع عبء الإثبات على الطاعن نفسه.

(1) د. سليمان الطماوي. القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 625.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا في سابقة الدكتور سعد منير الحوراني ضد اللجنة العليا لمعادلة الشهادات، والطعن بقرارها المتضمن رفض طلب المستدعي (المتظلم) بمعادلة شهادة طب الأسنان التي حصل عليها من جامعة (نيكولاي تيستمتا) وانه تقدم بالطلب ولم يبلغ بأي قرار حول طلبه، فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يعتبر قرار اللجنة العليا لمعادلة الشهادات في الاعتراض على قراراها برفض معادلة الشهادة هو الذي يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا وفقاً لأحكام المادة (11/ب) من نظام الاعتراض رقم **(83)** لسنة 2001م، وحيث إن المستدعي لم يثبت انه تقدم باعتراض على ما اسماه بالقرار الأول وان وجود صورة من الاستدعاء التي أبرزها تخلو من أي ختم أو توقيع من الجهة المستدعى ضده، لا يمكن اعتبارها بينة على إثبات تقديم الاعتراض) [1].

الشروط الواجب توفرها بالتظلم القاطع لميعاد الطعن:- التظلم الإداري كشرط يجب الأخذ به قبل رفع الطعن أمام القضاء، وحتى يكون هذا التظلم صالح ويعتد به يجب أن يتوفر فيه عدة شروط حتى يصبح هذا التظلم مجدياً ومقبولاً عند الأخذ به لقبول دعوى الطعن الإداري:-

أولاً: يقدم التظلم بعد صدور القرار الإداري:- فالتظلم الإداري يقدم بعد صدور القرار الإداري، والذي يفترض أن يعلم به صاحب الشأن، إضافة إلى علمه وتأكده أن هذا القرار غير مشروع وذو أثار سلبية على مراكزه القانونية وقد يسبب له أضراراً مادية أو معنوية إذا ما تم سحبه أو تعديله أو إلغاء هذا القرار.

والمتظلم برفع طلبه للإدارة يلتمس منها المساعدة والاستجابة لطلباته وذلك بعد صدور القرار وليس قبل صدوره لان هذه المرحلة لا يوجد فيها قرار على ارض الواقع حتى وان علم بنوايا الإدارة أن تصدر قرار بذلك مستقبلاً.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (222/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 1057.

ومن الشروط التي اقرها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 م والتي تنص على انه[1]:-

أ- يقدم التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار الإداري موضوع التظلم ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على (30)يوماً من تاريخ استلامه.

ب- مع مراعاة ما ورد في المادة (162)من نفس النظام يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير إلا انه يجوز تقديمه إلى الديوان في الحالات التالية:-

1- إذا كان لدى الموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقدمه بطلب التظلم أو الشكوى للدائرة من شأنه أن يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة.

2- إذا لم تتم إجابة تظلمه المقدم إلى الدائرة خلال (30) يوماً من تاريخ تقديمه.

إن هذه الشروط التي نص عليها ديوان الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 م تخص الموظفين العاملين بالقطاع العام، وفي سابقة مع إحدى الموظفين تم رفع الطعن أمام محكمة العدل العليا ضد قرار صادر من مدير التربية والتعليم لمنطقة عمان الثانية والمتضمن إيقاع عقوبة الإنذار ضد المستدعي،والطعن في القرار الصادر عن رئيس ديوان الخدمة المدنية والمتضمن رد اعتراض المستدعي (التظلم)على قرار الطعن الأول.

فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يجب أن يتوفر في التظلم الشروط المنصوص عليها في المادة(165)من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م ولعدم توافر هذه الشروط في طلب التظلم فان ذلك يفقد صفة التظلم ويعتبر كأن لم يكن، كما إن عدم الرد على التظلم لا يشكل قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض) [2].

ثانياً: صراحة ووضوح التظلم:- يجب على المتظلم أن يصيغ طلبه بكل دقة ووضوح وان لا يكون قابل للتأويل بحيث يدل دلالة صريحة لما هو مطلوب من الإدارة أن تنفذ،

---

(1) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 م ، م (165).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/547) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص100.

خلال مراجعتها للقرار الإداري الذي تقدم المتظلم التظلم بشأنه، مع الابتعاد عن الغموض أو التقدم من خلال صيغة عمومية ويمكن الإشارة بوضوح إلى عيوب القرار الإداري المطعون فيه.

إن تضمن التظلم لمطالب يمكن أن تطرح مستقبلاً للمنازعة القضائية حتى تكون قادرة على قطع ميعاد الطعن إذا ما تمنعت الإدارة على الإجابة أو رفضت ذلك[1].

ثالثاً: أن يقدم التظلم من صاحب المصلحة أو ممثله القانوني:- أي صاحب المصلحة شخصياً أو من يمثله قانونياً وهم من يسمح لهم رفع طلب التظلم إلى الجهة الإدارية، وإذا قدم التظلم من شخص أخر كصديق أو ذي صلة قرابة فأن هذا التظلم لا يكون قاطع لميعاد ولا يقبل من الجهة الإدارية ولا يعترف به لاحقاً عند رفع الطعن الإداري أمام القضاء.

رابعاً: أن يحصل المتظلم على فائدة:- أي يجب أن تحصل فائدة من نتيجة التظلم المرفوع إلى الجهة الإدارية وذلك من خلال فهم واستيعاب الطلب من قبل الإدارة وان يستجيب، وان هي لم تستجيب للطلب فان مضمون الطلب يستفيد منه المتظلم أثناء تقديم الطعن أمام القضاء حتى وان كانت إجابة الإدارة بالرفض لان الرفض يشكل قراراً سلبياً قابلاً للطعن فيه.

هذا وعند إصرار المتظلم بالعودة إلى الإدارة رغم عدم جدوى التظلم الأول فان التظلمات اللاحقة لا تجني له شيء لان التظلم الأول يجد به نفعاً وقد تفوت عليه الموعد المحدد وهو لا يزال على أمل أن تتحقق له مطالب بتكرار التظلمات إلى الإدارة وأخيراً لا يتمكن إذا فات الميعاد من رفع الطعن.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث تقدم الطاعن بتظلم إلى الجهة الإدارية المعنية لمعادلة شهادته بالشهادة الجامعية الأولى في الهندسة الكهربائية وبعد دراسة اللجنة

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2006م ، ص 455.

المختصة أصدرت قراراً بعدم معادلة شهادته لان عدد الساعات اقل من الحد الأدنى المطلوب، ولم يطعن بذلك أمام محكمة العدل العليا بل عاد بتقديم استدعاء للتظلم مرة ثانية أي تقدم بعدت اعتراضات أو تظلمات ولم يحصل على نتيجة إلى أن تقدم لمحكمة العدل العليا بالطعن وجاء قراراها بالقول(إن تكرار التظلمات والاعتراضات وفي القرار الأول في القرارات التوكيدية لا يبقى باب الطعن مفتوحاً) [1].

خامساً: يقدم الطعن خلال الميعاد المحدد للطعن:- أي يتقدم صاحب الشأن بتظلمه إلى الجهة الإدارية مصدر القرار الإداري خلال الستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو تبليغه لذوي الشأن، فأن تم تقديم التظلم للإدارة بعد انقضاء مهلة الطعن القضائي، فليس من شانه أن يقطع الميعاد.

إما سبب وجوب تقديم التظلم خلال الميعاد المحدد أي خلال الستين يوماً يعود إلى انقضاء ذلك الميعاد يعطي القرار الإداري الحصانة من الطعن حتى وان اشتمل على العديد من العيوب وبالتالي لا يمكن أن يجني المتظلم أي فائدة من التظلم قانونياً، وعندها يؤخذ بالقاعدة التي تقول ما يحرم على القضاء لا يباح للإدارة عمله[2].

سادساً: يقدم التظلم إلى مصدر القرار أو الجهة الإدارية الأعلى:- أي مصدر القرار المتظلم منه أو الجهة الإدارية التي تعلو السلطة الإدارية بالاختصاص أو السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري وإذا قدم لجهة إدارية غير مختصة فإن التظلم غير قاطع لميعاد الطعن وان التظلم غير مقبول.

التظلم إلى الإدارة الأعلى أو الرئاسية وغالباً ما يقدم التظلم إلى الوزير وهذا التظلم يمثل شيء من الرقابة أي تعقيب السلطة المركزية على ما تتخذه الهيئات المحلية من قرارات في بعض المسائل التي تؤثر في حقوق الأفراد ويكون للأفراد حق التظلم إلى الوزير المختص في شأن هذه القرارات، ولسلطة المركزية الحق بالحلول محل الهيئات المحلية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (61/ 1997) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص 4393.

(2) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الاداري، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق، ص 458.

إذا قصرت هذه الأخيرة في أداء واجباتها والحق في الحلول يأخذ صورتين في التطبيق هما[1].

الصورة الأولى:- إذا قرر الوزير المختص إن سلطة محلية قد قصرت في أداء الواجب أو مباشرة عمل معين فله أن يصدر أمر بذلك، فإذا ما امتنعت السلطة المحلية عن تنفيذ هذا الأمر أو القرار فأن للوزير أن يلجأ إلى المحكمة العليا لاستصدار أمراً قضائياً بإلزام السلطة المحلية بأداء ذلك الواجب.

الصورة الثانية:- تتمثل فيما تنص عليه بعض التشريعات من حق الوزير المختص إذا رأى هناك تقصير من قبل السلطة المحلية أن ينقل الوزير الاختصاص إلى سلطة محلية أخرى أو إلى الوزير نفسه.

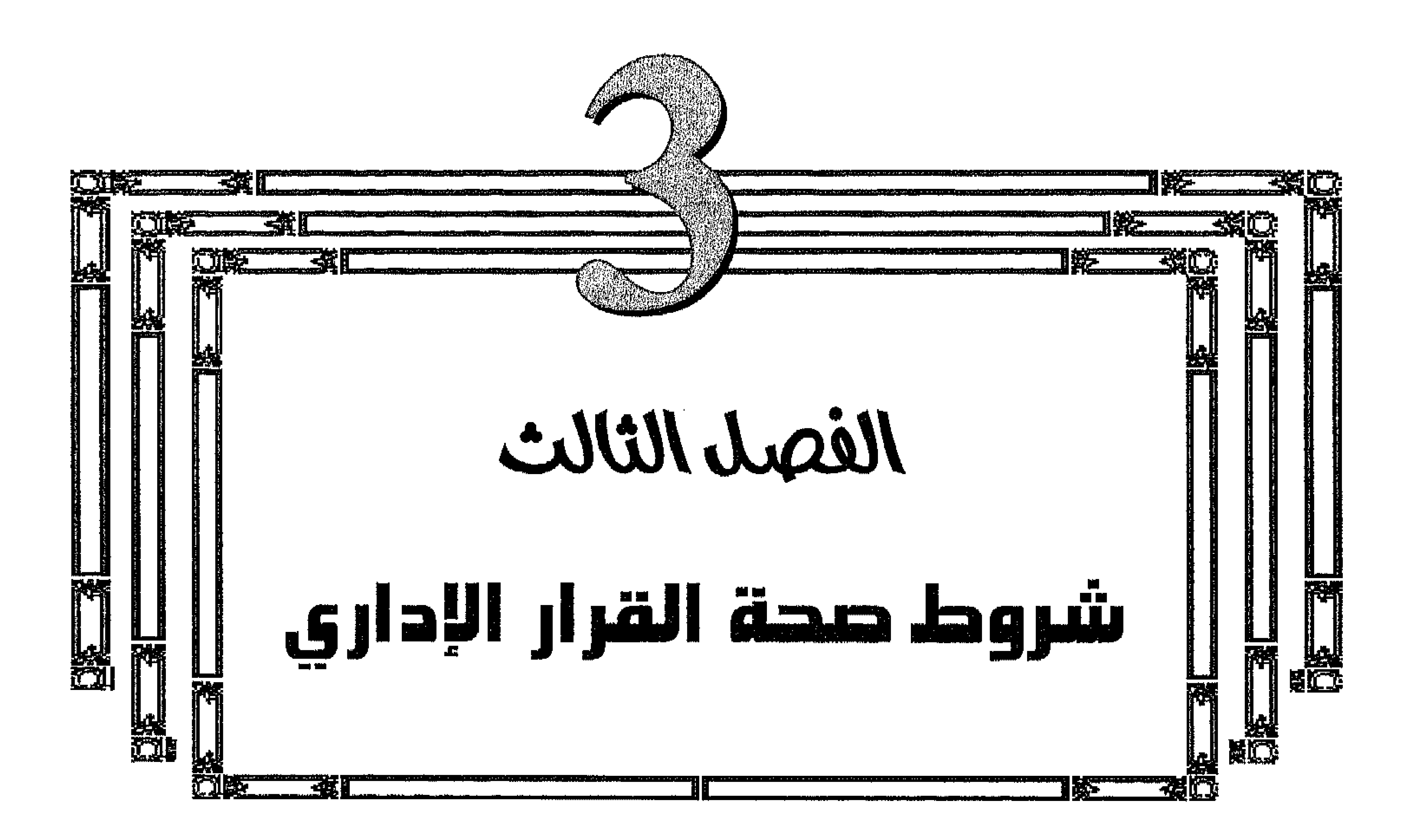
وفيما يتعلق بتقديم التظلم إلى الوزير أشار له نظام الخدمة المدنية الأردني بإحدى مواده والتي نص فيها على إنه (مع مراعاة ما ورد في المادة (162) من هذا النظام يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير إلا انه يجوز تقديمه إلى ديوان الخدمة المدنية في بعض الحالات.......) [2].

فالتظلم الإداري هو شرط من شروط قبول دعوى الطعن بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه وذلك لبعض القرارات التي رغب المشرع أن يخضعها إلى موضوع التظلم الإداري مسبقاً ووجوباً قبل رفع الطعن أمام القضاء الإداري.

---

(1) أ.د. بركات موسى الحواثي ، محاضرات في اللأمركزية المحلية، معهد الإدارة العامة بالرياض، ص15.

(2) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 م ، م (165).



الفصل الثالث

شروط صحة القرار الإداري

الفصل الثالث
شروط صحة القرار الإداري

تقديم:-

الأصل أن يصدر القرار الإداري صحيحاً وخالياً من العيوب وهذا ما تم التأكيد عليه في اجتهاد محكمة العدل العليا بحكم قالت فيه (الأصل أن يصدر القرار الإداري صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون) (1)

والقرار يبنى على عدة أركان وبدونها لا يوصف بالقرار المشروع وبالتالي يكون قابلاً للإبطال ويتحتم على القضاء عند الطعن فيه من قبل صاحب الشأن وتثبت عدم مشروعيته ويتم إلغاءه.

فالقرار السليم هو القرار الذي يخلو من مخالفات للدستور والقانون، ومن عيب الاختصاص وان يصدر حسب الإجراءات والشكل التي رسمها القانون وان يبنى على أسباب واقعية تبرر إصداره وان يكون محل القرار ممكناً ومشروعاً، وان لا يشوبه انحراف وإساءة لاستعمال السلطة وان يتضمن هدفاً وغاية تؤمن الصالح العام.

نتناول في هذا الفصل: شروط صحة القرار الإداري من خلال المباحث التالية:-

المبحث الأول: شرط الاختصاص في القرار الإداري.

المبحث الثاني: شرط الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

المبحث الثالث: شرط عدم مخالفة القرار للدستور والقوانين والأنظمة والخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

المبحث الرابع: شرط عدم إساءة استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) بالقرار الإداري.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (476/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص531.

المبحث الأول
شرط الاختصاص في القرار الإداري

تقديم:

عرف الاختصاص بأنه القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لان المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد أخر[1]، وينفي عدم الاختصاص هو عدم القدرة على مباشرة أي عمل قانوني.

أساس الاختصاص هو عدم الاعتداء واتخاذ العمل أو إثباته أو اتخاذ قراراً ايجابياً غير مشاب بالعيوب، والقاعدة الصحيحة هي وجوب أن يصدر القرار الإداري من شخص مختص[2]، وحسب القواعد المنظمة للاختصاص والتي تعرف بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[3].

شرط الاختصاص يتعلق قانوناً في ولاية الجهة الإدارية المعنية بإصدار القرار الإداري عن دون سواها من الهيئات والجهات الإدارية الأخرى، إضافة إلى اختصاص الشخص الموظف المعني بإصدار القرار أو تفويض صلاحياته إلى شخص أخر بإصدار القرار الإداري داخل الهيئة أو الجهة الإدارية سواء كان الاختصاص مرتبط بالحدود الزمانية أو المكانية أو الموضوعية.

نناقش هذا المبحث: شرط الاختصاص في القرار الإداري من خلال المطالب هي:

المطلب الأول: تعريف ومفهوم الاختصاص.

المطلب الثاني: عناصر الاختصاص.

المطلب الثالث: مصادر الاختصاص.

---

(1) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 534.

(2) د. محمود حلمي ، القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص114.

(3) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 533.

المطلب الأول

تعريف ومفهوم الاختصاص

عرف الاختصاص على إنه الصلاحية القانونية لموظف معين أو جهة إدارية محددة ومعروفه في اتخاذ قراراً إدارياً كتعبير عن إرادة الإدارة ذاتها، وبالمعنى البسيط فإن عيب عدم الاختصاص يتمثل بانعدام الاختصاص أو الخروج عنه في حالة وجوده.

عرف الدكتور الطماوي الاختصاص على انه الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها أو نطاق تنفيذها المكاني أو الزماني[1].

عرف الاختصاص بالفقه أيضاً على إنه علاقة تشمل الحق الذي موضوعه ممارسة سلطة شخصية للوالي على ولايته والموظف في وظيفته، وهذه العلاقة يجب أن تختص بشخص أو فئة معينة، والاختصاص يكون معتبراً بإقرار المشرع[2].

عرف عيب عدم الاختصاص على إنه: عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لان المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد أخر[3].

أساس عيب عدم الاختصاص هو الاعتداء السلبي بعدم اتخاذ عمل أو امتناع عن إثبات عمل، أو اتخاذ قراراً ايجابياً مشاب بالعيب والقاعدة الصحيحة هي وجوب أن

---

(1) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ،مطبعة عين شمس، القاهرة ، 1991م ، ص 283.

(2) د. يوسف حسين البشير، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص147.

(3) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على إعمال الإدارة ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1975 م ، ص534.

يصدر القرار الإداري من مختص[1]، وحسب القواعد المنظمة للاختصاص، والتي تعرف بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[2].

تحديد الاختصاصات يوفر الحماية للموظف والضامن للإفراد، وينطلق من مبدأ الفصل بين السلطات بحسب الدستور[3].

أما عدم الاختصاص: يعرف بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لإن المشرع جعله من سلطة جهة أو فرد أخر لهذا فعيب عدم الاختصاص عيباً عضويا[4]، وهناك اختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية تمارس من السلطات العامة الثلاثة، والتي برزت من خلال مبدأ الفصل بين السلطات بهدف عدم تركيز السلطة في جهة واحدة وعمل التوازن في الحكم.

إن فكرة الاختصاص داخل الجهات الإدارية تهدف بالدرجة الأولى إلى تحديد المهام والمسؤوليات وتوزيع المهام بين الإدارات وداخل الإدارة بقصد تنظيم سير العمل الإداري وتجنب الازدواجية والتعارض.

فالقرار الإداري يكون معيباً بعدم الاختصاص إذا صدر من غير المختص بإصداره، وهذا يشكل عيباً عضوياً لكونه يتمثل في عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، حيث جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد أخر[5].

---

(1) د. محمود حلمي ، القرارات الإدارية ، ط1 ،ب.ن، القاهرة ،1970 م ، ص 114.

(2) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته على إعمال الإدارة ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1975م ، ص533.

(3) الدستور الأردني 1952 م المعدل ، م (24/ 1).

(4) د. طعيمة الجرف ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1962 م ، ص 240.

(5) د. طعيمة الجرف ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1977 م، ص 341.

أشار قانون محكمة العدل العليا إلى عيب عدم الاختصاص من خلال النص على إنه (تقام الدعوى على من أصدر القرار المطعون فيه،ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:- أ- عدم الاختصاص ب-....،-ج....) [1].

وفي قضاء محكمة العدل العليا جاء قرارها بالقول (لا يعتبر كل قرار يصدر عن سلطة إدارية قراراً إداريا يقبل الطعن بالإلغاء، ولا يعتبر من قبيل المنازعة الإدارية التي تختص بها محكمة العدل العليا، إذ لا بد أن يكون القرار بحكم فحواه ومضمونه قراراً إدارياً، وان تكون المنازعة ذاتها إدارية في ضوء السلطات والاختصاصات المخولة للجهة الإدارية)[2].

إن خلو القرار الإداري دليلاً على صحته وصدوره بشكل متكامل في جميع عناصره وأركانه وهذا ما جاء بقرار لمحكمة العدل العليا بقولها (يفترض في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً وفي حدود المصلحة ما لم يقم دليل قاطع على خلاف ذلك)[3]

الاختصاص والنظام العام: يوزع الاختصاص بين التشكيلات والهيئات الإدارية في الدولة بناء على القواعد القانونية التي يصدرها المشرع لتنظيم المجتمع بشكل عام، وعلى هذا يعتبر عيب عدم الاختصاص من قبل القاضي بناء على سلطته التقديرية أثناء نظره في الدعوى المرفوعة أمامه حتى وأن لم يثيره الطاعن.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (لا ينصب وزير العدل خصماً في دعوى إلغاء القرار الصادر عن أمين عام الوزارة)[4]، لان القرار ينسب إلى من وقعه.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992م ، م(10/أ).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (312/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 1076.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (129/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 33.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (545/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص1027.

إن الاختصاص من حق الجهة الإدارية أو الشخص المختص في إصدار القرار الإداري وهذا الحق لا يجوز التنازل عنه إلى جهة أو شخص أخر إلا من خلال تفويض يقره القانون والأنظمة بشكل واضح وبقرار صريح ومكتوب، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه القول (إذا كان القرار بعزل المستدعي من وظيفته قد صدر عن أمين عام وزارة العدل بصفته مفوضاً من وزير العدل فأن الخصم في الدعوى هو الأمين العام وليس وزير العدل) [1].

عدم الاختصاص الايجابي أو السلبي: قد يكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص الايجابي أو السلبي، فعدم الاختصاص الايجابي حينما يصدر من شخص أو جهة إدارية غير مختصة بإصداره أو تكون تلك الجهة أو الشخص المختص يملك الاختصاص ولكنه يتجاوز الحدود المقررة قانوناً.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها(القرار الصادر من رئيس مجلس المفوضية في هيئة الطيران المدني بإيقاف المستدعي من الطيران وتعليق العمل برخصته كمدرب يستوجب الإلغاء لصدوره من جهة غير مختصة لان مجلس المفوضية هو صاحب العلاقة في ذلك) [2].

إما عدم الاختصاص السلبي فيتمثل برفض الجهة الإدارية أو الشخص المختص إصدار القرار تجاهلاً أو جهلاً في إن القرار ليس من اختصاصه، ففي قضاء محكمة العدل العليا جاء قولها (امتناع مجلس نقابة المحامين عن الإجابة على طلب المستدعي بإحالته على التقاعد يخالف القانون ويستوجب الإلغاء) [3].

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (295/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 1088.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (429/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ، ص 59.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (128/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2008 م ، ص 1155.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل جاء فيه القول(يعتبر امتناع الإدارة عن إصدار القرار، قراراً ضمنياً بالرفض وعلى صاحب المصلحة الطعن بذلك) (1)، وهذه تمثل القرارات السلبية من قبل الجهة الإدارية.

عيب عدم الاختصاص الايجابي أو السلبي كلاهما قابل للطعن بالإلغاء للقرار الإداري،وعيب عدم الاختصاص أو التجاوز على الاختصاص في إصدار الأوامر من العيوب الجسيمة التي تصيب القرارات الإدارية وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (لا ينتصب مدير عام الجمارك خصماً للمستدعية لان القرار المطعون فيه صادر عن مساعد المدير العام) (2)، وفي حكم أخر يتعلق بالقرارات السلبية جاء قولها (لا يجوز لصاحب المصلحة الطعن في القرارات السلبية الصادرة بعدم الترفيع) (3). ينقسم عيب عدم الاختصاص إلى عيب عدم الاختصاص العادي أو البسيط والقسم الأخر هو العيب الجسيم أي اغتصاب السلطة(4).

والعيب البسيط أو العادي يقتصر على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية مما يوقع بالبطلان، وإذا تحصن القرار بفوات ميعاد الطعن فهذا يحميه من السحب أو الإلغاء، كما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (عدم اختصاص المحكمة في القرارات التي تتمتع بالصفة التشريعية) (5).

أما ما صدر من قضاء لمحكمة العدل العليا حول عيب الاختصاص الجسيم أو الإساءة في استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة وفي حكم لها جاء القول فيه (يعد عيب إساءة السلطة عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه) (6).

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (444/ 2007) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2008 م ، ص 1166.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (161/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 538.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (85/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 18.

(4) د. عمر الشوبكي ، القضاء الإداري ، ج1 ، دار الثقافة ، عمان ، 1996 م ، ص266.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (505/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2005 م ، ص 576.

(6) قرار محكمة العدل العليا رقم (35/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2003 م ، ص 102.

عيب الاختصاص الجسيم: هو اعتداء سلطة على اختصاص سلطة أخرى، وهذا الاعتداء يرد في أكثر من صورة، حيث تباشر سلطة عامة أمراً لا يدخل في اختصاصها ومن هذه الحالات ما يلي:-

1- اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية:-

أهم اختصاصات السلطة التشريعية هو إصدار التشريعات (القوانين) ورقابة السلطة التنفيذية، حيث ترد مشاريع القوانين إلى مجلس النواب من السلطة التنفيذية، ويقوم مجلس النواب بقبولها أو رفضها أو تعديلها، وعند إقرارها يصدرها كقانون بعد رفعها في الأردن إلى مجلس الأعيان وتصديق الملك على إصدارها بنص الدستور[1].

هذا وتقوم السلطة التنفيذية بالحلول محل السلطة التشريعية بإصدار قوانين مؤقتة في الحالات التي تستوجب تدابير ضرورية واستثنائية ولا تحتمل التأخير على إن تعرض على مجلس النواب في أول اجتماعاته[2]، وذلك بحسب نصوص الدستور الأردني 1952 م.

على مجلس النواب في حال عرض هذه القوانين المؤقتة أن يبدي رأيه في هذه القوانين وعند رفضها يوقف العمل بها فوراً وعند بقاء العمل بها يصبح ذلك اعتداء من السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية.

هناك أعمال أخرى تقوم بها السلطة التشريعية (مجلس النواب)من خلال المناقشات أو المداولات أو النقد والاتهام للحكومة والتصويت على الثقة بالحكومة، أو أي اعتداء على هذه الصلاحيات من قبل السلطة التنفيذية أو القضائية يشكل اعتداء أو تجاوز على السلطة التشريعية ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (عدم اختصاصاتها في القرارات التي تتمتع بصفة تشريعية) [3].

---

(1) الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل ،(91).

(2) المرجع السابق ،م (94).

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (35/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 102.

وفي نفس الحكم جاء قولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بالقرارات الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لأنه يتمتع بالصفة التشريعية ولا يعتبر من القرارات الإدارية التي تقبل الطعن) [1].

2- الاعتداء على اختصاص السلطة القضائية:-

لا تستطيع السلطة الإدارية أن تصدر قراراً يتعلق باختصاص القضاء بشكل صريح إلا من خلال الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي أو الشبه قضائي، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عندما تتولى السلطة الإدارية عملاً من أعمال السلطة القضائية فأن قراراتها تكون منعدمة) [2].

من السلطات الإدارية المجالس الإدارية المختلفة واللجان وهيئات التحقيق والمجالس التأديبية والحكام الإداريين ولهم اختصاصات قضائية بنص القانون وهذه الصلاحيات لا تعتبر اعتداء على اختصاص السلطة القضائية وهذه الاختصاصات تخضع لرقابة القضاء وذلك من خلال استئنافها أو الطعن بها أمام محكمة العدل العليا وذلك كما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لا تملك محكمة القضاء الإداري التعقيب على البينات التي كون المجلس التأديبي قناعته منها وإنما لها التحقيق من مراعاة الضمانات الجوهرية للدفاع.......) [3].

3- اغتصاب السلطة من فرد عادي:-

أي يصدر القرار من فرد عادي لا يتمتع بصفة إدارية ومثل هذا القرار ليس له أي قيمة تذكر، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن القرار المنعدم هو الصادر من أي فرد دعاوي) [4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (35/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2004 م ، ص 102.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (18/ 86) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1986 م ، ص 729.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (361/ 95) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1997 م ، ص1011.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (18/ 86) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1986 م ، ص 729.

حالات التوسع في اغتصاب السلطة:- تتمثل فيما يلي:-

1- تجاوز الرئيس على اختصاص المرؤوس:- ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن قرار وزير الشؤون البلدية بعزل الموظفة....... قراراً صادر من غير مختص، لان صلاحية العزل تعود إلى وكيل الوزارة وليس للوزير) [1]

2- تجاوز المرؤوس على اختصاص الرئيس:- ويتمثل ذلك في حكم محكمة العدل العليا والذي جاء فيه القول (إن مجلس إدارة مؤسسة الإقراض الزراعي هو المختص بإحالة الموظف للتقاعد وليس مديرها العام) [2]

3- اغتصاب السلطة بالتفويض الباطل:- كاغتصاب السلطة من هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى[3]، وأشار القانون لمعاقبة كل موظف عند إساءته لاستعمال السلطة[4].

4- التجاوز على نص قاعدة قانونية:- إن الطعن في القرارات يعود في الأصل إلى مخالفة القانون[5]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يملك مجلس الوزراء صلاحية إحالة أي موظف متقاعد قبل أن يكمل مدة الخدمة المقبولة للتقاعد) [6].

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (136/ 85) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1985 م ، ص 544.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (249/ 2003) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2003 م ، ص756.

(3) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 543.

(4) قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001 م ، م (140).

(5) القاضي. محمد أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص 61.

(6) قرار محكمة العدل العليا رقم (37/ 64) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1964 م ، ص893.

المطلب الثاني

عناصر الاختصاص

تتعدد وتتنوع العناصر التي يوصف بها الاختصاص ونوردها بشكل مختصر وكما يلي:-

أولاً: العنصر الموضوعي:-

لتمييز القرارات الإدارية عن سائر أعمال الإدارة الأخرى يجب الأخذ بالمعيار الموضوعي، ويتحكم العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص على أن يصدر القرار بشكل قانوني عن الشخص أو الجهة التي خولها المشرع إصدار مثل تلك القرارات بموجب القانون الصادر عنها، ولا يعتبر القرار الصادر غير مشروع وباطل.

يتم تحديد المواضيع التي من المقرر إصدار القرارات الإدارية فيها، وعدم الاختصاص في هذه الحالة يتمثل في إصدار قرارات تتضمن مواضيع أو مضامين مغايرة، وذلك بقصد ضياع أو تغييب الحقيقة وهدر الحق وقد تصدر من أشخاص أو جهات غير مختصة بإصدارها.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن قرار مجلس الوزراء والمتضمن عزل المستدعي بسبب عدم لياقته الصحية قراراً باطلاً لصدوره عن سلطة غير مختصة) [1] لأن الاختصاص في مثل هذا القرار يعود إلى اللجان الطبية.

صور عيب الاختصاص:-

1- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها:-

سواء كانت سلطة رئاسية لها أو سلطة أعلى غير رئاسية لتلك الجهة الإدارية ويقع باطلاً كل ما يصدر عن تلك الجهة من قرارات إدارية، وهذا يعتبر مخالف للنظام العام

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2/74) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1974 م ، ص338.

وتجاوزاً على عمل في مبدأ التدرج في السلم الوظيفي إذا كانت الجهة الأعلى رئاسية وهذا التصرف يفقد الثقة والاحترام ما بين السلطة الرئاسية الأعلى وإدارتها العضوية الأدنى.

يشترط في مثل هذه الحالات أن لا يترتب خطأ على المشرع فيما يعرف بمبدأ تقابل الاختصاصات أي إعطاء نفس الاختصاص بالقانون للسلطة الأعلى والأدنى في آن واحد، كأن يعطي الاختصاص لرئيس الجهة الإدارية والوكيل والأمين العام في نفس الوقت[1].

إما التجاوز على اختصاص سلطة إدارية أعلى غير الرئاسية لها، وهذا يعتبر مخالفة صريحة للاختصاص القانوني وتجاوزاً يوجب المسألة الإدارية والقانونية وعملاً باطلاً يطعن به في الإلغاء.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا قام مدير الجوازات بمصادرة جواز شخص أردني، يعتبر قرار المصادرة قراراً منعدماً لان صلاحية استرداد الجواز يعود لسلطة رأس الدولة – جلالة الملك) [2].

2- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية مساوية لها:-

إن المشرع حدد لكل سلطة إدارية اختصاصاً محدداً، ولم يجيز لسلطة إدارية أخرى ممارسة ذلك الاختصاص نظراً لطبيعة المهام والواجبات التي انيطت بها تلك الإدارات والتي تقع عادة مغايرة وغير متطابقة فنياً وإدارياً وقانونياً وحسب الخدمة التي تقدمها للمجتمع.

إن قصد المشرع من تحديد الاختصاص لكل جهة هو عدم تداخل الاختصاصات وان لكل جهة إدارية مهمة إدارة الأمور الداخلة في اختصاصاتها ومن ثم فهي الأولى

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري وقضاء مجلس الدولة، ط5 ، مرجع سابق ، ص 664.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (67/78) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1969 م ، ص 95.

بإصدار القرارات فيها[1]، إضافة إلى ضبط وحصر المسؤوليات وتجنباً للازدواجية في العمل واختصاراً في الجهد لتقديم النفع والخدمة للصالح العام.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول اعتداء سلطة إدارية على سلطة مساوية أو موازية لها جاء قولها (إن وزير السياحة والآثار هو صاحب الصلاحية بإنشاء الجمعيات السياحية وبالتالي فإن قرار وزير الداخلية بتسجيل جمعية سياحية قراراً مخالفاً للقانون)[2] أي الاختصاص.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (القرار الصادر عن مدير الدفاع المدني وليس من مدير الأمن العام بإحالة المستدعي على التقاعد قراراً صادراً عن جهة غير مختصة مما يستوجب إلغاءه)[3].

3- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة أدنى:-

من مهام السلطة الإدارية الأعلى هو الإشراف والرقابة والتوجيه والمتابعة لأعمال وتصرفات السلطات الإدارية الفرعية والوحدات الأدنى، ومن صلاحية السلطة مراقبة تصرفات وقرارات السلطة الأدنى والتي تصدر بناء على نظام أو لوحات داخلية وبناء على توجيه وتعليمات وحسب أحكام القانون.

وقد أجاز القانون في بعض الظروف والأحوال أن يحل الرئيس محل المرؤوس في إصدار واتخاذ بعض القرارات في حالة غياب الرئيس الأدنى أو لظرف استثنائي، إلا أن الحلول أو التجاوز على سلطة المرؤوس يعتبر تصرفاً غير قانوني وباطلاً ومن المفترض إلا يحصل مثل ذلك.

---

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 71.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (458/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص 1784.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (41/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص 566.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن قرار مجلس الوزراء..... والمتضمن عزل المستدعي بسبب عدم لياقته الطبية قراراً باطلا لصدوره عن سلطة غير مختصة والاختصاص للجان الطبية)[1].

إن اعتداء الرئيس على الاختصاصات المقررة للمرؤوس يمكن أن يرد بعدة أشكال وحالات منها ما يلي:-

الحالة الأولى:- أن يصدر الرئيس الأعلى قرار في موضوع ما نص عليه القانون من الاختصاص المرؤوس لوحدة بغير تعقيب أو رقابة الرئيس.

الحالة الثانية:- أن يصدر الرئيس قراراً في شأن ما خص المشرع المرؤوس بإصداره على أن يخضع التصرف لرقابة الرئيس الأعلى والتي تعطيه الحق بالتعديل أو السحب للقرار ويفترض أن يتريث الرئيس الأعلى حتى صدور القرار والتدخل بعد ذلك وإلا اعتبر تدخله المبكر يقع باطلاً.

ثانياً: عيب الاختصاص الشخصي:-

من القيود على الاختصاص أن يكون شخصياً أي يصدر القرار من شخص محدد من خلال وظيفته المعين بها، ويشوب القرار بالعيب عند عدم ممارسة ذلك الاختصاص من قبل جهة ما أو شخص أو أشخاص محددين بنص القانون والنظام دون سواهم وهذا هو الأساس والسند القانوني الذي يرد من خلال قرارات التعيين، وقرارات إنشاء وتشكيل وتنظيم الهيئات والوحدات الإدارية أو اللجان أو المجالس المعنية بإصدار القرارات الإدارية.

نص نظام الخدمة المدنية الأردني على (إعارة الموظف داخل أو خارج المملكة يتم بموافقة خطية من الموظف وبقرار من رئيس الوزراء أو من يفوضه شخصيا)[2]، إن

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2/ 74) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1974 م ، ص 338.

(2) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002 م ، م(92/ أ).

الشخص المحدد بالقانون عليه أن يمارس الاختصاص الشخصي، وعلى ذلك بنيت القواعد التي تحكم التفويض والحلول عند ممارسة الاختصاص، وان تفويض التوقيع هو خلاف تفويض السلطة أو الاختصاص، لان تفويض السلطة أو الاختصاص ينصب على جزء من سلطة الأصيل واختصاصه إلى المفوض.

إن تفويض التوقيع هو مجرد توقيع المفوض إليه على بعض القرارات الداخلية من اختصاص الأصيل باسمه ولحسابه وتحت رقابته فهو مجرد عمل قانوني مادي حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدها الأصيل.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يختص أمين عام وزارة الصناعة بإصدار قرار من اختصاص الوزير إصداره ما دام أن الأمين العام مفوض بالتوقيع وليس تفويضاً بالسلطة) [1].

ثالثاً: عيب الاختصاص الزماني:-

يباشر الاختصاص في مدة زمنية محددة أي متى يبدأ أو ينتهي ومتى يطبق القرار ومتى تنعدم أثاره[2]، والعيب يتمثل في عدم تنفيذ القرار في المدة الزمنية المحددة، إذ ليس للموظف ولاية إصدار القرارات في غير الزمن المحدد له قانوناً لمباشرة الوظيفة ولا يمارسها خلال إيقافه عن العمل أو بعد استقالته أو فصله وان صور عدم الاختصاص هذه تمثل صورة عدم الاختصاص العادي أو البسيط[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/109) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص 105.

(2) د. حسين درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1981 م ، ص 659.

(3) القاضي. عطا بن عوف ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان ، الخرطوم ، 1982م، ص 274.

وفي حكم لمحكمة العدل جاء قولها (إن تحديد المشرع للمدة التي يتخذ فيها القرار، والقرار المتخذ خارج هذه المدة يعتبر معاب)[1].

4- عيب الاختصاص المكاني:-

القصد هو مزاولة الموظف لعمله في حدود المكان ولا يمتد خارج حدود المحافظة أو الولاية أو الدائرة، رغم وجود موظفين اختصاصين يشمل عملهم جميع أجزاء الدولة، وفي القانون فان إصدار القرار يكون من صلاحية السلطة التي يتبعها محل الإقامة للفرد أو الموظف[2].

ويتم الاختصاص المكاني (الإقليمي) حسب التقسيمات الإدارية في الدولة بحيث لكل جهة إدارية اختصاصها، إضافة إلى الاختصاصات التي حددها القانون والنظام والمرتبطة في إقامة الدعاوي حسب مكان الإقامة والعمل للمدعى عليه. والاختصاص المكاني (الجغرافي) للدولة يشمل قطعة الأرض اليابسة وما عليها، والفضاء الجوي لعبور المركبات والطائرات وما يتخذ من إجراءات لسلطات الطيران المدني، إضافة إلى المياه الإقليمية وما يتعلق بالملاحة البحرية والنقل وإجراءات السلطات البحرية وسلطات الموانئ وإجراءات الأمن والسلامة والتجارة والصيد وغيرها.

أما الاختصاص الإقليمي ينحصر داخل الأقاليم المحددة في الدولة أو الولايات ويشمل كافة المحافظات والتقسيمات الإدارية المستقلة إدارياً وقانونياً ومالياً وقد ينزل إلى مستوى أدنى من ذلك على مستوى البلديات أو المحليات، وعيب الاختصاص المكاني يتجلى في حال اعتداء إحدى هذه الجهات الإدارية على صلاحيات وحدود واختصاصات جهة إدارية أخرى ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه (توسيع حدود محافظة العاصمة ليشمل أراضي واقعة ضمن الحدود الجغرافية لمحافظة البلقاء دون إجراء

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (41/ 55) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1955 م ، ص 492.

(2) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 566.

تعديل على نظام التقسيمات الإدارية يجعل من قرار مجلس الوزراء بهذا الصدد مخالفاً للقانون وفاقداً لمشروعيته)[1].

5- عيب الاختصاص الإجرائي:-

يتمثل هذا الاختصاص في من هو المختص بتنفيذ الإجراءات المعنية لتنفيذ القرار الإداري، وما هي الإجراءات المطلوب اتخاذها حتى يصدر القرار الإداري في شكله النهائي، وأعمال اللجان المختلفة في دراساتها وما تقوم به من إجراءات وإصدار قرارات بذلك كقرارات لجان التحقيق أو لجان تقدير الأضرار أو لجان تقدير الإيجارات وقد تخرج هذه اللجان في تشكيلها واختصاصها من الناحية الإجرائية عن القانون، إضافة إلى تحديد مهام هذه اللجان وما تقوم به وما تقدم من خلاصة وتقارير لنتائج أعمالها.

المطلب الثالث

مصادر الاختصاص

يدور القانون الإداري حول استخدام السلطة، والقانون يمنح السلطات لمختلف دوائر وأجهزة الدولة في سعيها لخدمة المواطن، وذلك من خلال رسم أفضل السبل لتطبيقها حماية للحقوق والحريات في المجتمع من خلال القانون[2].

الخروج عن الاختصاص هو في حقيقة الأمر مخالفة للقانون، لان القانون هو الذي يحدد الاختصاص، فإذا تصرفت السلطة دون أن يعطيها القانون الاختصاص، أو إذا تجاوزت الاختصاص فان ذلك مخالفة للقانون، ومخالفة الشكل مخالفة للقانون الذي يضع الشكل، وسوء استعمال السلطة هو مخالفة للقانون وهو أيضاً خروج عن الاختصاص،

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (334/ 2005) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007م ، ص 555. (مكرر)

(2) القاضي. محمد أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص174.

ولكن استعمال عبارات عيب الاختصاص ومخالفة الشكل ومخالفة القانون وسوء استعمال السلطة هو من اجل تبسيط الأخذ بها ووضعها بطريقة أيسر وأسهل.

القانون هو الذي يحدد الاختصاص بالتوسع أو التضييق وأحياناً يعطي سلطة للتصديق والموافقة على بعض الاختصاصات وأحياناً يسمح القانون في استخدام السلطة بناء على السلطة التقديرية لمصدر القرار الإداري.

يعتمد الاختصاص لإصدار القرارات الإدارية على القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة كمصدر لمنح الاختصاص إلى الهيئات أو الأشخاص الموظفين المخولين بموجب تلك القوانين والأنظمة، علماً بأن تنظيم الإدارة والأنظمة تسمح لعدد من الموظفين والمستشارين بمشاركة صاحب الاختصاص الأصيل في مباشرة اختصاصه والحلول محله من قبل نائبه في حالة غيابه أو بتفويض الاختصاص.

يباشر الاختصاص من قبل الأصيل أو نائبه أو بالتفويض أو بالحلول من قبل أي موظف، والمصادر التي يعتمد عليها في توزيع الاختصاص منها:

أولاً: المصادر المباشرة للاختصاص:-

المصادر التي يعتمد عليها المختص في إصدار القرار الإداري هي القواعد القانونية المكتوبة أو غير المكتوبة ويشمل ما يلي:

1- الدستور:-

هو القانون المكتوب والذي يقف على قمة الهرم في القوانين المنظمة للدولة، ويعتبره الفقه المصدر الرئيسي والأساسي في توزيع الاختصاصات للسلطات العامة الثلاثة، ويعمل على توضيح الحدود والعلاقات ما بين السلطات لتأمين مبدأ الفصل بينهما، وتحديد وتوزيع التنظيمات الإدارية في الدولة وإعطاء الصلاحيات لإصدار الأنظمة أو اللوائح التي تحدد مهام واختصاصات الإدارات وموظفيها.

أما ما جاء على سبيل المثال بالدستور الأردني 1952 م، حول مهام واختصاصات مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية، يتلخص بإدارة جميع شؤون الدولة وجاء

النص بالقول (يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع أخر إلى شخص أو هيئة أخرى) [1].

وكذلك أشار الدستور نفسه إلى اختصاصات ومهام الوزراء وذلك بالنص على أن[2] :- (1- الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يحيل على رئيس الوزراء أي مسالة خارج اختصاصاته.

2- يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصاته ويحيل الأمور الأخرى إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها).

وجاء بنفس الدستور وبإحدى المواد حول التقسيمات الإدارية داخل الدولة والاختصاصات والصلاحيات التي يجب أن يتعين بموجب أنظمة تصدر بذلك وجاء النص بالقول (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها ومناهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك)[3].

وأشار نفس الدستور إلى إصدار قوانين خاصة لإدارة شؤون البلديات والمجالس وذلك بالنص على إن (الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة) [4].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (أعطت المادة (120) من الدستور الأردني الحق لمجلس الوزراء بإصدار الأنظمة المتعلقة بالتقسيمات الإدارية وخاصة أن

---

(1) الدستور الأردني 1952 م المعدل ، م(145/ 1).

(2) المرجع السابق ، م (47).

(3) المرجع السابق، م (120).

(4) الدستور الأردني 1952 م المعدل، م (121).

نظام التقسيمات الإدارية المعدل يهدف إلى تنظيم موضوع عام يسمى المصلحة العامة ولا يهدف إلى المساس بمصالح خاصة) [1].

3- التشريع العادي:-

ويشمل القوانين العادية والقوانين المؤقتة والتي يصدرها مجلس النواب للقوانين العادية ومجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية في حال غياب أو حل مجلس النواب للقوانين المؤقتة، وهذه القوانين تعتبر مصدراً مهماً للاختصاص الوظيفي.

وأشار قانون الجامعات الأردنية إلى اختصاص مجلس الأمناء بالنص (يتولى مجلس الأمناء في الجامعة تعيين نواب الرئيس ورؤساء فروع الجامعة والعمداء) [2]، ويحدد اختصاصاتهم وصلاحياتهم.

أما قانون الانتخابات لمجلس النواب أشار إلى اختصاص الحاكم الإداري في الدائرة الانتخابية بالنص على أن (يقوم الحاكم الإداري بصفته رئيس اللجنة للدائرة الانتخابية بعرض جداول الناخبين التي زودته بها الدائرة في المكان الذي يقرره ولمدة أسبوع من تاريخ تسلمها ويعلن عن عرضها في صحيفتين يوميتين محليتين على الأقل) [3].

أما قانون الطيران المدني أشار إلى (اختصاص مجلس مفوضية الطيران المدني في هيئة تنظيم الطيران المدني إلى عقوبة إيقاف الطيار عن الطيران وتعليق العمل برخصة كمدرب) [4].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها(القرار الصادر من رئيس مجلس المفوضية في هيئة تنظيم الطيران المدني بإيقاف المستدعي عن الطيران وتعليق العمل برخصته كمدرب يستوجب الإلغاء لصدوره من جهة غير مختصة لان مجلس المفوضية هو صاحب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص550.

(2) قانون الجامعات الأردنية رقم (20) لسنة 2009 م ، م(11/ د).

(3) قانون الانتخابات لمجلس النواب رقم (9) لسنة 2010 م ، م(5/ و).

(4) قانون الطيران المدني رقم (41) لسنة 2007 م ، م(62 / ب).

العلاقة بذلك)[1]، لان القرار استند على المادة (13) من نفس القانون والتي حددت مهام الرئيس والتي ليس من بينها إيقاع العقوبة.

4- الأنظمة (اللوائح):-

تصدر السلطة التنفيذية تشريعات فرعية وذلك بناء على ما جاء بالمادة (31) من الدستور الأردني 1952 م المعدل والذي نص فيها على أن (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها).

إن هذه الأنظمة أو اللوائح قد تكون لوائح فردية أو لوائح تنظيمية وهذه اللوائح معنية بتفصيل الواجبات والاختصاصات لوظائف كل دائرة ولكل وظيفة في تلك الدائرة وعلى سبيل المثال في نظام الخدمة المدنية نص في إحدى مواده على من المختص بمنح الزيادات السنوية الإضافية للموظفين الحاصلين على تقدير جيد جداً في تقارير الكفاءة وذلك بالنص على إنه (يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب المجلس (مجلس الخدمة المدنية) وبمقتضى تعليمات يصدرها لهذه الغاية منح زيادات سنوية إضافية للموظفين الحاصلين على تقدير جيد جداً ولا يجوز منح هذه الزيادة مرة أخرى إلا بعد مرور خمس سنوات على استحقاق الزيادة التي سبقتها)[2].

إن المهام والاختصاصات الوظيفية للموظف تحدد من خلال النظام (اللائحة)، وفي الأردن فإن أحكام نظام الخدمة المدنية الساري هي المعمول بها وفي إحدى السوابق القضائية تم تكليف أحد الموظفين في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وهو يشغل وظيفة مساعد الأمين العام للشؤون المالية والإدارية للقيام بمهام وظيفة (مساعد مدير صندوق دعم البحث العلمي) حيث إن القرار باستحداث وظيفة (مساعد مدير الصندوق) صدر عن مجلس إدارة الصندوق بعد تاريخ صدور القرار المطعون فيه وهذا

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (429/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ، ص 59.

(2) نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002م ، م(39).

يخالف أحكام نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 م وتعديلاته لأنه صدر بتكليف المستدعي للقيام بمهام وظيفة لم تكن موجودة أصلاً فصدر حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (تكليف المستدعي للقيام بمهام وظيفة لم تكن موجودة أصلاً مخالف لأحكام نظام الخدمة المدنية) [1].

وأشار نظام التنظيم لوزارة الصحة إلى اختصاص وزير الصحة بتسمية مساعد أو أكثر لكل المدراء بالوزارة والمستشفيات حيث نص النظام على إنه (للوزير بناء على تنسيب الأمين العام بتسمية مساعد أو أكثر لمدير الإدارة ومدير المديرية أو مدير المستشفى وفقاً لمقتضيات العمل) [2].

5- المبادئ القانونية:-

يتم الأخذ بها في القانون والقضاء كمصدر للاختصاص وتبرز أهمية ذلك إذا تم تحديد الاختصاص في القانون إلى الجهات الإدارية دون تحديد الشخص المخول بذلك في الدائرة، عندها ينعقد الاختصاص أما للوزير أو للمدير أو رئيس القسم وذلك حسبما تمليه المواقف والظروف والعرف الإداري التي تسير عليها تلك الجهات الإدارية وما يمليه المنطق وطبيعة ومضمون هذا القرار.

وأشار الدكتور رمزي الشاعر إلى أمثلة الاختصاصات التي تعتمد على المبادئ القانونية كمصدر للاختصاص والتي تأخذ بنظرية توازي الاختصاصات، والتي بموجبها يكون لمن يملك صلاحية إصدار قرار ما الحق بإلغائه أو تعديله أو سحبه[3]

ثانياً: المصادر غير المباشرة للاختصاص:-

يمارس الاختصاص في الأصل من صاحب الاختصاص الأصيل وبناء على ما يعطيه المشرع الحق بذلك من خلال القواعد القانونية العامة بشخصه، إلا إن هناك

---

(1) محكمة العدل العليا رقم (468/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2010 م ، ص47.

(2) نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (36) لسنة 2008 م ، م(11).

(3) د. رمزي الشاعر ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983 م ، ص 183.

مبررات تستوجب الخروج عن هذه القاعدة كغياب الأصيل أو وفاته أو عدم تعيين الأصل بالوظيفة إلى غير ذلك.

لا تخول الاختصاصات للموظف القائم مباشرة على العمل، بل يكلف موظف أو جهة أخرى لتنفيذها استناداً إلى التعويض أو الحلول أو الإنابة.[1]

لضمان سير العمل الإداري على ضوء ما سبق ذكره لا بد من تدخل النائب ليحل محل الأصيل في إصدار القرارات وممارسة جميع التصرفات القانونية أو قد يفوض من الأصيل في ممارسة ذلك العمل أو أي موظف أخر يخول بذلك ولهذا يمكن لأي موظف أن يخول بممارسة الاختصاص عن طريق غير مباشر من خلال:

1- الاختصاص بالإنابة:-

يمارسه نائب الأصيل المعين بالوظيفة في حال غياب الأصيل وذلك بناء على تكليف مقنن بالقانون ليمارس العمل بشكل تلقائياً عند غياب الأصيل أو يمارسه بناء على خطاب رسمي من الأصيل شخصياً ومسبقاً أو بقرار من الجهة الإدارية العليا.

إنا ممارسة الإنابة تتم بنص القانون أو بقرار يصدر لنائب المسؤول الإداري الأول وإذا لم يوجد نائب في التنظيم يخول إحدى الموظفين بالاسم على أن تكون درجته معادلة لدرجة النائب أو يلي النائب مباشرة في سلم التدرج الوظيفي شريطة أن يتوفر لديه المقدرة والكفاءة والخبرة في إصدار القرار على أن تنتهي الإنابة بعودة الأصيل ولا يحق للنائب ممارسة أي اختصاص للأصيل بعد عودته العمل.

وفي حالة تفويض الأصيل لشخص ينوب عنه رسمياً، لا يجوز لسلطة المفوضة أن تنيب عنها أي شخص[2]، أي لا يحق للمفوض أن يفوض شخص أخر بما تم تفويضه فيه وجاء في قانون الجامعات الأردنية نص يختار فيه رئيس الجامعة أحد نوابه للقيام بأعماله والنص جاء فيه (يختار رئيس الجامعة أحد نوابه للقيام بأعماله وممارسة

---

(1) د. عبد الكريم فوده ، الخصومة الإدارية ،ج2، ب.ن، القاهرة ، 2003 م ، ص 15.

(2) د. الهادي عبد الصمد، السودان بين الإقليمية والحكم الفيدرالي ،ط1 ، ب.ن الإمارات ب.ت ص22.

صلاحياته)[1]، عند غيابه وفي حال شغور منصب الرئيس ينتدب رئيس مجلس الأمناء أحد نواب الرئيس للقيام بأعماله ويمارس صلاحياته.

2- الاختصاص بالحلول:-

يحال اختصاص الموظف الأصيل الغائب أو الموقوف عن ممارسة العمل أو الاختصاص رسمياً إلى من يليه بالوظيفة والاختصاص، والهدف من ذلك السرعة في ملء الفراغ الإداري، هذا ويقصد بالغياب بالمعنى الواسع الغياب سواء كان الغياب بإجازة أو لعدم تعيين موظف بالوظيفة أو الغياب بمهمة رسمية داخلية أو خارجية لا تعطيه الإمكانية بممارسة العمل في الإدارة أو لإيقافه عن العمل بقوة القانون نتيجة حكم قضائي.

يشترط في الحلول غياب الأصيل ويتم الحلول بقوة القانون بمجرد قيام حالة موجبه دون الحاجة إلى إصدار قرار يجيزه، وينتهي الحلول بقوة القانون ويزول سببه أي عودة الأصيل إلى العمل ويسترد كافة صلاحياته واختصاصاته دون قرار أيضاً[2].

3- الاختصاص بالتفويض:-

التفويض في القانون الإداري يقصد به تعهد سلطة إدارية ببعض اختصاصاتها لسلطة إدارية أخرى بناء على نص يجيز ذلك مع احتفاظها بهذه الاختصاصات لصيغة أصلية[3].

تفويض الاختصاص الإداري هو إجراء قانوني صريح يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص بجزء من هذا الاختصاص الأصيل إلى فرد أخر على أن يمارسه في حدود النص والإذن وقرار التفويض[4].

---

(1) قانون الجامعات الأردنية رقم (20) لسنة 2009 م ، م(13/ج).

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص66 وما بعدها.

(3) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 215.

(4) د. مصطفى محمد موسى ، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ، 1992 م ص59.

عرف التفويض بأن تعهد جهة ما ببعض من اختصاصاتها الأصلية إلى جهة أخرى بصفة مؤقتة.

التفويض الإداري ليس قاصراً على إصدار القرارات الإدارية وحدها، بل يعني ويشمل موضوعات عديدة كالتوقيع على إبرام العقود أو الإذن بالصرف المالي أو رئاسة لجنة أو غير ذلك من التصرفات القانونية، والتفويض في الأصل عملية إدارية تهدف إلى تأمين الكفاءة والفعالية اللازمة للمساهمة في الاضطلاع بالمهام والمسؤوليات بأحسن الطرق والوسائل وأقل التكاليف مع الأخذ بالمقومات الأساسية لإنجاح عملية التفويض والتي تتمثل بالاعتبارات القانونية والفنية[1].

يتم تفويض الاختصاص من قبل المسؤول الإداري الأعلى بتخويل موظف من الجهة الإدارية الأدنى في مباشرة اختصاصه إذا سمح له القانون بذلك أو الرئيس المباشر للجهة الإدارية الأدنى أن يمارس اختصاص الرئيس الإداري الأعلى وبتفويض منه، إما بالتوقيع على القرار الإداري فقط أو تفويضاً بصلاحية والتوقيع أي تفويضاً كاملاً وليس جزئياً.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (لا يختص آمين عام وزارة الصناعة بإصدار قرار من اختصاص الوزير إصداره ما دام أن الأمين العام مفوض بالتوقيع وليس تفويضاً بالسلطة)[2].

ففي النظام القانوني يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى إحدى مرؤوسيه وبناء على نص قانوني يجيز ذلك[3].

---

(1) د. حسن عيسى الشيخ ، التفويض الإداري في القانون السوداني ، شركة مطابع السودان للعملة المحددة ، ط1 ، الخرطوم ، 2011م ،ص56.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (109/ 2008) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2009 م ، ص105.

(3) د. رمزي الشاعر ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1983م ، ص183.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا أكد على الوضوح وعدم الغموض وجاء القول (تنطوي الوكالة على جهالة فاحشة إذا لم يرد فيها اسم الخصم اسم مصدر القرار وبالتالي تكون الدعاوي مقدمة ممن لا يملك حق تقديمها) [1]، وهذه تمثل الوكالة لشخص للقيام بعمل قانوني معين).

وأشار قانون الجامعات الأردنية للتفويض بالصلاحيات وجاء النص إن (لرئيس الجامعة أن يفوض أياً من صلاحياته المخولة إليه إلى أي من نوابه أو العمداء أو المديرين في الجامعة كل في نطاق اختصاصه على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً وموقوتاً) [2].

أما ما جاء بقانون الصحة العامة حول التفويض بالنص إن (لمدير عام المؤسسة العامة للغذاء والدواء أن يفوض أي موظف مختص من المؤسسة العامة للغذاء والدواء أو وزارة الصحة صلاحية التفتيش على أي مكان وأخذ عينات من الدواء المستورد أو المنتج محلياً دون مقابل بهدف فحصها وتحليلها لبيان مدى مطابقتها للقواعد الفنية [3]، وأشار نفس القانون بالنص على إن للوزير أن يفوض صلاحياته لأي من موظفي وزارته كل في مجال عمله على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً [4].

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (508/ 2006) مجلة نقابة المحامين الأردنية 2007 م ، ص 1893.
(2) قانون الجامعات الأردنية رقم (20) لسنة 2009م م(13/ ب).
(3) قانون الصحة العامة رقم (47) لسنة 2008م م(33/ ب).
(4) المرجع السابق ، م(69).

المبحث الثاني
شرط الشكل والإجراءات في القرار الإداري

تقديم:-

الصورة النهائية التي يصدر بها القرار الإداري أن يخرج بحسب ما نص عليه القانون سواء كان مكتوباً أو شفوياً أو يصدر بالإشارة أو إلى غير ذلك من الصفات التي يوصف بها شكل القرار الإداري النهائي، وإذا خرج بصورة مغايرة لذلك فأن الإدارة تكون قد خالفت بهذا الشكل والإجراءات للقرار الإداري المفترض وبالتالي تؤدي إلى إبطاله بسبب عيب الشكل والإجراءات .

قد لا يصدر القرار بصيغة محددة أو معينة وهذا هو الأصل أي عدم تقييد الإدارة بشكل معين أو باتخاذ إجراءات خاصة، إلا إذا ألزم المشرع الإدارة حال إصدارها لقرار معين أو في موضوع محدد أن يصدر القرار في إطار شكل يحدده القانون.

يعتمد الشكل والإجراءات في القرار الإداري على عدة مصادر عند صياغة القرار الإداري وإصداره بشكل واضح لتأمين الهدف أو الغاية المرجوة منه، مع الأخذ بالاعتبار الآثار التي يرتبها الشكل والإجراءات على إصدار القرار الإداري.

نتناول في هذا المبحث:- شرط الشكل والإجراءات في القرار الإداري وذلك من خلال ثلاث مطالب:-

المطلب الأول: صور الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

المطلب الثاني: مصادر الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

المطلب الثالث: أثار الشكل والإجراءات على القرار الإداري.

المطلب الأول

صور الشكل والإجراءات في القرار الإداري

في القانون الإداري لا يوجد تحديد لمصدر القرار الإداري أن يبرز القرار الإداري بشكل أو بمظهر معين إلا إذا تم تحديد ذلك في القانون، ويعتمد ذلك على طبيعة المهمة أو الغاية الذي سيصدر من اجلها القرار، وإذا ألزم المشرع الإدارة بإصدار أنواع محددة من القرارات على سبيل الحصر لتكن مكتوبة ولم تنفذ الإدارة ذلك عندها تكون القرارات مخالفة في إصدارها للشكل.

صور الشكل والإجراءات في القرار الإداري تتمثل في الأتي:-

1- الشكل الظاهر للقرار الإداري:-

يقصد بذلك الصورة الخارجية التي يفرغ بها القرار وليس مضمونة، ويجب أن يتضمن مدلول معين ويصدر مكتوباً ويشتمل على التوقيع والتاريخ ورقم أو نمرة القرار[1]، وذلك بقصد التوثيق للمستقبل.

بقصد الرجوع إلى القرارات الإدارية مستقبلاً وخاصة إذا حصل نزاع إداري بشأنها يفضل أن تصدر القرارات مكتوبة وتحمل رقم ونمرة وتاريخ وتوقيع مصدر القرار وأحياناً تحمل شعار الجهة الإدارية المصدرة إضافة إلى أي مرفقات تلزم لتنفيذ القرار، رغم إن القرار قد يصدر شفوياً أو بالإشارة (كالصفارة أو العصا المضيئة) مع رجال المرور على سبيل المثال.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر القرار الإداري باطلاً إذا لم تصدره الإدارة وفقا للإجراءات والشكل الذي حدده المشروع).[2]

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، قضاء الإلغاء ،ج1 ، مرجع سابق ،ص 508.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (175/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008 م، ص 19.

2- الإجراءات التمهيدية والاستشارية لإصدار القرار:-

هي تلك العمليات المختلفة التي يمر بها القرار حتى يظهر بالشكل النهائي، والذي يمثل الإطار العام الذي يظهر فيه القرار.[1]

إن ماهية الإجراءات تختلف عن ماهية الشكل، فالإجراءات هي العمليات التي يمر بها القرار من بدء التفكير في إصداره إلى ما قبل وضعه في الإطار والقالب الذي يظهر فيه، وان الشكل هو الإطار أو القالب الذي تظهر فيه إرادة الإدارة.[2]

قد ينص القانون على وجوب اتخاذ إجراءات معينة وقد تم الأخذ ها حسب المبادئ العامة للقانون وأحكام القضاء وغالباً ما تتمثل تلك الإجراءات في الاستشارات القانونية أو الفنية أو إجراء التحقيقات أو الإعلان عن التنظيمات وطرح للاعتراض عليه من قبل الأفراد أو الجهات المختلفة إضافة إلى الضمانات الإجرائية المختلفة.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا فرض المشرع على الإدارة القيام بإجراءات تمهيدية......... فعليها إتمامها قبل إصدار القرار وان هي أغفلتها عد القرار باطلاً وجدير بالإلغاء)[3]

عدم إتباع الخطوات التي رسمها المشرع محل النزاع كمسائل المواعيد أو كيفية الحصول على المستندات المعينة أو كيفية الوقوف على مؤهلات وكذلك الابتعاد عن القرارات الجزافية والمرتجلة.

إذا تطلب القرار اخذ استشارات أو رأي معين قبل إصدارة فعلى الإدارة الأخذ بذلك حتى لا يتعرض القرار للإبطال لعدم احترامها للشكل الإجرائي رغم إن الاستشارة المقدمة للإدارة لا تعتبر ملامة وقد لا تأخذ بها الإدارة إلا بوجود شرط.

---

(1) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1990، ص 135.

(2) د. الديداموني مصطفى احمد، الإجراءات والاشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992، ص 13.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (172/ 84) مجلة نقابة المحامين لسنة 1984 م ، ص 1713.

من الناحية الشكلية ضرورة إصدار القرار خلال مدة معقولة بعد اخذ الرأي أو الاستشارة، وقد لا تلتزم الإدارة بإصدار القرار مباشرة بناء على الاستشارة ولا يقبل منها إطالة المدة لفترة غير معقولة عندها لا يجوز لها إصدار القرار بناء على الاستشارة القديمة بل يتطلب اخذ استشارة جديدة، وعليها احترام التسلسل في اخذ الاستشارات إذا وجب اخذ عدة استشارات من عدة جهات.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار القرار اخذ استشارة من أي جهة عليها القيام بذلك) [1]

3- التسبيب:-

يعتبر التسبيب شرطا شكليا في القرار الإداري وإذا انعدم التسبيب عندها يكون القرار معيباً بعيب الشكل، والتسبيب من المظاهر الشكلية، وقد يصدر القرار مسبباً أو غير مسبباً، رغم أن الإدارة غير ملزمة بالتسبيب، إلا إذا وجد نص قانوني يلزمها بذلك.

سبب القرار هو حالة واقعية أو قانونية، تحمل الإدارة على التدخل بقصد أحداث اثر قانوني معين في المراكز القانونية والسبب عنصر من عناصر القرار الإداري ذاته إما التسبيب فهو شرط شكلي يجب توافره لصحة القرار. [2]

التسبيب يعني بيان المبررات أو الدوافع التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها ويمكن للإدارة إن تورد الدوافع لإصدار القرار من خلال نفس القرار، والهدف من التسبيب هو إطلاع المعنيين على تلكم المبررات والأسباب حتى يتمكنوا من ترتيب أوضاعهم وإجراءاتهم المضادة للقرار.

يجب أن يكون التسبيب صحيح وإلا تبنى أسباب القرار على جهالة، والإفصاح عن الأسباب يخضعها لرقابة القضاء بقصد التأكد من مشروعية تلك الأسباب من قبل المحكمة المرفوع أمامها الطعن.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (9/ 82) مجلة نقابة المخامين لسنة 1982م ، ص 181.

(2) د. يوسف حسين البشير ، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 135.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن الإدارة غير ملزمة بالتسبيب لقرارها إذا لم يلزمها القانون بذلك) [1]

4- مراعاة قواعد العدالة:-

من مقتضى قواعد العدالة التي تنشأ من المبادئ الدستورية، ألا يمس المرء في شخصيته وماله إلا وفق القانون. [2]

ومن قواعد العدالة الطبيعية هو حق الدفاع وحق السماع والحق في المصلحة وهذه القواعد تنشأ من المبادئ والقواعد الدستورية على ألا يمس المرء في شخصه وماله ألا وفق القانون. [3]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عند تأثير القرار الإداري في المراكز القانونية للمستدعي يجعل له مصلحة قائمة بالطعن في القرار) [4]

من قواعد العدالة الحياد، أي لا يجوز أن يكون الشخص خصماً وحكماً في آن واحد وليس للمرء أن يقضي في شيء له مصلحة فيه، فالحكم العادل هو الحكم المحايد، وإذا لم يبتعد الحكم عن الحياد فانه يبطل بسبب عيب الشكل وبسبب الفساد، وبسبب المصالح الشخصية أو شبهة للمصلحة وعلى القاضي التنحي مهما كان نوع المصلحة.

ومن أهم عيوب قواعد العدالة هو عدم السماع الشخصي في الموضوع الذي يهمه وهو واحد من القواعد التي يطلق عليها قواعد العدالة الطبيعية، ويلقى السماع هذه الأهمية لأنه العنصر الذي تنبني عليه المحاكمة العادلة أو صدق القرارات العادلة، وحق السماع من الحقوق الأساسية ليدافع الشخص عن نفسه وليس اشد ظلماً على الإنسان

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (453/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004 م ، ص 61.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 471.

(3) د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977 م ، ص 271.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (14/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م ، ص 97.

من أن يقضي في حقه دون أن يسمح له بالدفاع عن نفسه فقد يبدي من الأسباب ما يمنع ضرر القرار أو الحكم عليه.[1]

5- التنسيق والتصديق:-

التنسيق يتم ما بين الرئيس الإداري الأدنى مع الرئيس الأعلى وذلك لبعض القرارات التي تحتاج إلى موافقة بالتصديق عليها ومثال ذلك ما جاء بقانون البلديات الأردني والذي نص على (انه يجوز لمجلس البلدية أن يقترض أموالاً بعد موافقة الوزير).[2]

6- التوقيع:-

يعتبر عنصرا أساسيا وشرطا لإصدار القرار وأشار الدستور الأردني بالنص على أن (يوقع رئيس الوزراء والوزراء على قرارات المجلس وترفع إلى الملك للتصديق عليها).[3]

الضمانات الإجرائية حتى يكون القرار الصادر عن السلطة الرئاسية مبرراً من عيب الشكل فإنه يتعين أن يصدر بعد الأخذ بالإجراءات التي حددها المشرع،والتي تعد الضمانة المقررة لعدالة وحياد القرار الإداري.

لا يجوز توقيع جزاء إداري على موظف ما لم يسبق ذلك تحقيقاً معه مكتوباً أو شفوياً كقاعدة عامة في إيقاع العقوبات أو الجزاءات التأديبية للموظفين مرتكبي المخالفات المقرر لها عقوبات بالقانون، وهذا يتطلب استدعاء الموظف ومواجهته بما هو منسوب إليه من تهم ومخالفات، وان يعطى الفرصة أو الحق بالدفاع عن نفسه بكافة السبل إضافة إعطاءه الفرصة لمناقشة شهود الإثبات وشهود النفي.

---

(1) القاضي محمد أبو قصيصة، مبادىء القانون الإداري السوداني ، المرجع السابق، ص 181.

(2) قانون البلديات الأردني رقم (14) لسنة 2007 م ،م (44).

(3) الدستور الأردني 1952 م المعدل، م (48).

فإذا لم يؤخذ بهذه الضمانات الإجرائية عند اتخاذ أي قرار إداري يؤثر في مصالح ذوي الشأن فإن القرار عندها يكون معاب بعيب الشكل والإجراءات، وان الضمانات الشكلية تلك تشكل الوسيلة لحماية حقوق وصيانة حريات الأفراد عند عدم الأخذ بها في القرارات الإدارية.

المطلب الثاني

مصادر الشكل والإجراءات في القرار الإداري

تعتبر التشريعات العادية وما تتضمنه من قواعد قانونية المصدر الأساسي للشكل والإجراءات التي تتخذ لإصدار أي قرار إداري، إضافة إلى الأنظمة (اللوائح) وأحكام القضاء والمبادئ القانونية والأعراف في المجال الإجراءات والشكل في جميع القرارات الإدارية.

فإذا ورد نص في القانون أو تبين في المبادئ القانونية العامة والأعراف الإدارية أن يسبق صدور القرار إجراء تحقيق أو اخذ الرأي أو الاستشارة من جهة ما أو إجراء تحقيق أو اخذ الموافقة أو التصديق أو التنسيب من شخص أو جهة ما فإنه يتعين أن يحترم القرار هذا الشكل، ولهذا فمصدر الإلزام بقواعد الشكل يتمثل في المصادر التالية:-

1- قواعد القانون العادي:

يعتبر القانون أهم المصادر التي تأخذ منه الإدارة شكل ما يصدر عنها من قرارات وإلا يعد صدورها مخالفاً للشكل الذي يتطلبه القانون، والقصد من ذلك هو صحة صدور القرار الإداري وخلوه من عيب الشكل.

القانون الذي يعتبر مصدر للشكل هو القانون بمعناه الواسع سواء ما يصدر من تشريعات (قوانين عادية) أو قوانين مؤقتة صادرة عن السلطة التنفيذية.

من الإجراءات الشكلية هو التنسيب قبل اتخاذ قرار معين والتنسيب هو إجراء شكلي وتمهيدي نص عليه القانون لبعض القرارات التي سيتم اتخاذها من الإدارة وكما أشار إلى ذلك قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء والذي نص في إحدى مواده على أن (يعين مدير المؤسسة العامة الغذاء والدواء بناء على تنسيب وزير الصحة وتنتهي خدمته بنفس الطريقة)[1].

ونص كذلك قانون الجامعات الأردنية بالقول (للجامعة فتح فروع ومراكز ومكاتب لها داخل المملكة وخارجها بقرار من مجلس الجامعة وبناء على تنسيب من مجلس الأمناء بالجامعة).[2]

من الإجراءات والشكل ذات العلاقة بإصدار القرار الإداري هو إصدار التوصية، والتوصية قد تتضمن عدة أفكار وأراء حول موضوع القرار الإداري وقد تبرز الايجابيات والسلبيات حتى يمكن الأخذ بها من قبل الإدارة العليا لان العرف والعادة أن تصدر التوصية من جهة إدارية أو أشخاص مرؤوسين أي من الإدارة الأدنى أو الدوائر والأقسام الفرعية للإدارة.

وما جاء بقانون الجامعات الأردنية بالنص على التوصية قوله (يتولى مجلس العمداء في الجامعة صلاحية التوصية لمجلس الأمناء بالجامعة لإنشاء الكليات والمعاهد والأقسام والمراكز العلمية داخل المملكة).[3]

إما قانون إدارة أملاك الدولة فقد نص على إنه (أعطى القانون مجلس الوزراء سلطة تقديرية بتفويض وتأجير أملاك الدولة بناء على توصية اللجنة العليا لأملاك الدولة).[4]

(1) قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء رقم (41) لسنة 2008 م، م (9).

(2) قانون الجامعات الاردنية رقم (20) لسنة 2009 م ، م (7/ب).

(3) قانون الجامعة الاردنية رقم (20) لسنة2009 م، م (17/ب).

(4) قانون إدارة املاك الدولة رقم (17) لسنة 1974 م، م (6).

النشر أو التبليغ أو الإنذار الذي يوجه من الجهة الإدارية إلى الشخص المعني صاحب المصلحة قبل إصدار قرار إداري يؤثر على مركزة القانوني يعتبر من الإجراءات والشكل المتعلق بإصدار القرار الإداري وهذا ما أشار له قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية بالنص على انه (للسلطات التنظيمية المعنية إصدار أمر إلى المالك بأن يزيل على نفقته الخاصة خلال أي وقت معين بالأمر أية إنشاءات مؤقتة أو باليه أو خطرة أو تشكل مكرهة صحية مرخصة كانت في الأصل أم أنشئت أصلاً بدون ترخيص وفي حالة تخلفه عن الإزالة خلال المدة المحددة بالأمر فيحق لسلطة التنظيم المعنية حق إزالة الإنشاء الذي صدر الأمر بهدمه على نفقة المالك ولا يدفع له أي تعويض على ذلك). (1)

أو من خلال النص السابق فان الإنذار أو الأمر الموجه إلى ذوي الشأن يشكل إجراء وشكل يسبق إصدار أمر الإزالة بواسطة السلطة التنظيمية المعنية.

من الإجراءات الشكلية في القرارات الإدارية تشكيل لجان التحقيق وتشكيل لجان أو مجالس التأديب وهذه تسبق إصدار القرار الإداري والذي يصدر بناء على نتائج هذه اللجان أو المجالس وجاء في قانون المحامين الشرعيين إن صلاحية تأليف المجلس التأديبي للمحامين الشرعيين هي من اختصاص قاضي القضاة، وهذا ما جاء بنص القانون على ما يلي (يؤلف قاضي القضاة المجلس التأديبي من رئيس وعضوين على أن يكون الرئيس احد قضاة محكمة الاستئناف الشرعية ويكون احد الأعضاء قاضي شرعي والعضو الأخر محامياً شرعياً). (2)

فيما يتعلق بالنشر للقرارات الإدارية أشار قانون محكمة العدل العليا بإحدى مواده والذي نص فيه على أن (..... تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى.....). (3)

---

(1) قانون تنظيم المدن والقرى والابنية رقم (79) لسنة 1966 م، م (64/ 1).

(2) قانون المحامين الشرعيين رقم (15) لسنة 1952 م ، م (15/ 2).

(3) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 م المعدل، م (12/أ).

إما قانون الضمان الاجتماعي قد أشار إلى إصدار تعليمات الإعالة وذلك من خلال إحدى مواده والتي نجد أنها (قد أناطت بمجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي مهمة إصدار التعليمات التنفيذية للإعالة بما يكفل تحقيق أغراضها) [1]، ودون أن ينشرها في الجريدة الرسمية ولذلك صدر حكم لمحكمة العدل العليا في احد السوابق بقولها (عدم نشر تعليمات الإعالة لا يبطلها لان شرط النشر يسري على القوانين والأنظمة وليس على التعليمات) [2]

2- الأنظمة (اللوائح):-

أشار الدستور الأردني من خلال النص بإحدى مواده على إصدار الأنظمة (اللوائح) لتنفيذ القوانين وذلك من خلال تفصيل القواعد القانونية وجاء النص بالقول (الملك يصدق على القوانين ويصدرها بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها) [3]

هذه الأنظمة تصدرها السلطة التنفيذية نيابة عن السلطة التشريعية، وهذه الأنظمة تنص على الكثير من الإجراءات والشكليات التي يفترض أن يتم الأخذ بها قبل إصدار القرار أو يتضمنها القرار الإداري حتى لا يطعن به في الإلغاء بسبب هذه الشكليات سواء كانت جوهرية أو ثانوية أو بسيطة قد يكون تأثيرها قليل نسبياً على صحة القرار الإداري بعكس الشكليات الجوهرية التي تشكل عيباً في القرار الإداري يقود بالمحصلة إلى بطلانه.

ومن الإجراءات الشكلية التنسيب في الأنظمة (اللوائح) ما أشار إليه نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الهاشمية (جامعة حكومية) والذي نص في إحدى مواده على انه

(1) قانون الضمان الاجتماعي رقم (30) لسنة 1978م،م (12/ و).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (44/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005 م، ص 831.

(3) الدستور الاردني 1952 المعدل، م (31).

(يتم تعيين عضو الهيئة التدريسية في الجامعة...... بقرار من مجلس العمداء وبناء على تنسيب اللجنة المستند إلى توصية كل من مجلس القسم ومجلس الكلية) [1]

وأشار نظام الخدمة المدنية إلى التنسيب كأجراء شكلي لإصدار القرار الإداري وذلك من خلال النص على انه (يجوز لمجلس الوزراء وبناء على تنسيب الوزير (المختص) إحالة أي الموظف إلى الاستيداع دون طلبه إذا أكمل الموظف مدة لا تقل عن (20) سنة خدمة فعلية مقبولة للتقاعد المدني). [2]

أما نظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أشار في إحدى مواده إلى إحدى القواعد الشكلية والمتمثلة بالتحقيق قبل إصدار القرار حيث (أعطى النظام المدير العام لمؤسسة الضمان الاجتماعي تشكيل هيئة تحقيق في المخالفات التي يرتكبها الموظف قبل إحالته إلى اللجنة). [3]

من القواعد الشكلية والإجرائية تقديم الاستشارة أو نتائج الدراسات قبل إصدار القرار الإداري حتى يستأنس بها مصدر القرار الإداري حتى يكون قراره صحيح وقابل للتنفيذ دون الإبطال بسبب الإجراء الشكلي، ففي نظام مراقبة المياه الجوفية في الأردن أشار بإحدى مواده بالنص على أن (المياه الجوفية ملك للدولة وتخضع لسيطرتها ولا يجوز استخراجها أو استغلالها إلا بموجب رخصة صادرة وفقاً لأحكام هذا النظام تحدد فيه الغاية لاستعمال وكمية الاستخراج وأي شروط أخرى). [4]

هذا والموافقة أو عدم الموافقة لحفر أبار المياه الجوفية يستند على رأي اللجنة المكلفة لدراسة الحوض المائي في المنطقة المستهدفة وذلك قبل إصدار القرار الإداري بالموافقة أو عدمها.

---

(1) نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الهاشمية رقم (5) لسنة 2003م، م (5).

(2) نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م وتعديلاته، م (175/أ/1).

(3) نظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي رقم (46) لسنة 2002 م ، م (69).

(4) نظام مراقبة المياة الجوفية رقم (85) لسنة 2002م، م (3/أ).

3- الاجتهادات القضائية:-

تعتبر الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم من خلال أراء الفقهاء والقضاة قواعد قانونية يمكن الاستعانة بها والأخذ في أحكام المحاكم مستقبلاً لأنها تستند على قواعد قانونية وعلى الأنظمة واللوائح السارية إلا إذا تم تعديلها ويمكن الأخذ في العديد من الأحكام والقرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية كونها المحكمة الأردنية الوحيدة حسب النظام القضائي الأردني.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا يتضمن الإنذار أو الأخطار لصاحب الشأن حيث جاء قولها فيه (أخطار التنفيذ المتضمن إزالة بناء المستدعي كونه آيل للسقوط غير قابل للطعن لأنه تبليغ بمضمون قرار اللجنة المحلية). [1]

وفي حكم أخر أشار فيه إلى التفويض كإجراء شكلي في القرار الإداري حيث جاء قولها (لا خصومة بين وزير الصناعة والتجارة والشركة الأجنبية غير العاملة بالمملكة لكون الوزير قد فوض صلاحيته في ذلك إلى مراقب الشركات استناداً إلى كتاب التفويض). [2]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول الإجراءات التمهيدية التي تقوم بها اللجان التنظيمية في أمانة عمان الكبرى قبل إصدار القرار الإداري وجاء قولها (قرار اللجنة اللوائية غير قابل للطعن عند اختلافه مع قرار اللجنة المحلية لان قرار المجلس الأعلى للتنظيم الذي يعرض عليه الأمر هو القرار القابل للطعن). [3]

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا يتعلق بإجراءات شكلية تتضمن تنسيب لجنة التحقيق حيث جاء قولها(يعتبر القرار الصادر عن مجلس بلدية السلط بناء على تنسيب

(1) قرار محكمة العل العليا رقم (25/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1839.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (469/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1847.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (226/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1850.

لجنة التحقيق وليس بناء على تنسيب مجلس التأديب مشوباً بعيب الشكل ومستوجب إلغاءه). [1]

وفي حكم أخر جاء قولها (يعتبر القرار الإداري باطلاً إذا لم تصدره الإدارة وفقاً للإجراءات والشكل الذي حددهما المشرع). [2]

4- المبادئ القانونية العامة:-

إن المبادئ القانونية تمثل نفس الدور الذي تمثله القواعد القانونية في مجال الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، فإذا ما تطلبت تلك المبادئ شكلاً معيناً لإصدار القرار فالإدارة ملزمة بذلك الشكل كشرط لصحة القرار.

فالقضاء الإداري لا ينحصر عمله على تطبيق القواعد القانونية وإصدار الأحكام القضائية بل هو في الغالب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد والتي ينبثق عنها بعض الضوابط الإجرائية والشكلية. [3]

من تلك المبادئ العامة للقانون الملزمة للإدارة، كشكل التعقيب على القرارات الإدارية سواء بالسحب أو بالإلغاء، وعند صدور قرار بناء على شكل معين، فيجب عند التعقيب عليه بالسحب والإلغاء إتباع ذات الشكل، إلا إذا كان المشرع قد نظم لهذا التعقيب أسلوباً مخالفاً لأسلوب إصداره. [4]

فإذا قامت الإدارة بسحب قرارها دون إتباع الشكل الذي صدر به عندها يكون قرارها معيباً في شكله الذي أوجبته المبادئ العامة للقانون، الأمر الذي يوصمه بالبطلان ويعطي الحق لصاحب الشأن إقامة دعوى لإلغاء القرار.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (558/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 115.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (175/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 19.

(3) د. الديداموني مصطفى احمد، الإجراءات والاشكال في القرار الاداري، مرجع سابق، ص 28.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 90.

ومن الإجراءات والشكل هي الإجراءات العلانية كمبدأ عام والتي قد تشمل النشر والإعلان والإلصاق للإعلان والمنشورات، إضافة إلى الشكل الشفوي مباشرة أو من خلال مكالمة هاتفية أو برقية أو رسالة الكترونية أو رسالة عن طريق الانترنت كإجراء شكلي مكتوب.

إضافة إلى مصادر ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري هو العرف، والعرف الإداري يشكل مبادئ عامة تعتاد عليها الإدارة وما تتخذه من إجراءات وأشكال، رغم أن الإدارة ليست ملزمة أن تعمل باستمرار وفق القواعد الإجرائية والشكلية القانونية لوحدها بل قد تدعوها الظروف والمصلحة العامة إلى تغيير أسلوب والطرق للتعامل حسب العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق بالإجراءات قالت فيه (يتفق والقانون قرار مجلس التعليم العالي بإلغاء قرار منح الترخيص بإنشاء الجامعة الأمريكية لعدم تنفيذها للمرحلة الثانية من إجراءات الترخيص لها عدة مرات). [1]

المطلب الثالث

أثار الشكل والإجراءات على القرار الإداري

من القواعد الإجرائية والشكلية في اتخاذ القرارات الإدارية ما هو قواعد ثانوية بسيطة ومنها ما هو قواعد جوهرية وأساسية في اتخاذ القرار الإداري وخاصة القواعد الذي ينص عليها المشرع والتي لها تأثير مباشر على مضمون ومعنى القرار الإداري.

فالقواعد الشكلية الجوهرية يجب أن تلتزم بالأخذ بها من قبل الإدارة لان عدم الأخذ بها واعتبارها سوف تؤدي بالمحصلة وعند الطعن بالقرار الإداري إلى بطلانه لوجود عيب الشكل والإجراءات أما القواعد الثانوية فيمكن وفي بعض الحالات وان تم

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (531/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 131.

إغفالها قد لا يكون لها ذلك التأثير في القرار وقد يتجاوز القضاء بالأخذ بها لإبطال القرار الإداري أحياناً.

إن الاعتراف في الإجراءات والشكليات بشكل كامل قد يسبب ضرراً في مبدأ حماية المصالح العامة والخاصة على السواء، وتفادياً لما يترتب على كثرة وتعقيد الإجراءات والأشكال من إضرار، فان القضاء لا يعتبر أي خطأ بسيط أو مخالف لتلك القواعد عيباً في القرار حتى لا يتم عرقلة سير العمل الإداري في الجهات الإدارية. قد يمكن اعتبار القرار الإداري صحيحاً على الرغم من عدم استيفاء الشكل أو الإجراء المستحال تنفيذه شريطة أن تكون الاستحالة مستديمة، أي أن تكون لمدة طويلة ولا يمكن معها الانتظار وعدم إصدار القرار الإداري.[1]

عند قبول القرار من صاحب الشأن، ورغم عدم اكتمال الإجراءات المطلوبة أو الشكليات يعتبر القرار سليماً شريطة أن يعبر عن إرادة صريحة، وهذا ما جاء به الفقه حول حق العباد ومصالحهم فلا يصح إسقاط الحق أو التنازل عنه إلا من قبلهم.[2]

عدم التزام الوحدات والجهات الإدارية عند إصدارها للقرارات الإدارية فيما يتطلبه القانون والأنظمة والمبادئ القانونية العامة من قواعد شكلية وإجرائية سواء بالرفض المتعمد أو بالتجاهل أو الإهمال، أو العمل بشكل جزئي أو إهمال كلي فان ذلك يمثل العيب بالشكل والإجراءات مما يعيب القرار عن الالتزام بمبدأ المشروعية.

ففي حال ما يطبق مبدأ إبطال القرار الإداري المعاب بعيب الشكل والإجراءات على إطلاقه فان ذلك من شأنه إعاقة الإدارة عن دورها وعدم انتظام سير العمل

---

(1) د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003م، ص 114.

(2) د. نوح علي سلمان القضاة، ابراء الذمة من حقوق العباد، ط1،دار البشير،عمان1986م،ص 16.

الإداري فيها، وهذا الأمر يتعين معه المواءمة ما بين المصلحة للأفراد من جهة وتيسير عمل الإدارة من جهة أخرى.[1]

بناء على ما تقدم فان القواعد الشكلية في إصدار القرار الإداري عند الأخذ بها فإنها ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، مع ضرورة التفريق ما بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية في تأثيرها على صحة القرار الإداري.

إن تخلف الشكليات الجوهرية تؤدي إلى التأثر السلبي على المصلحة العامة ومصلحة الأفراد معاً، لان هذا التخلف في الأخذ بهذه الشكليات يترتب عليه إبطال القرار الإداري.

يعد الشكل جوهريا في القرار الإداري بحسب درجة جسامة النتيجة التي تترتب على تخلف القواعد الشكلية التي تتجاهلها الإدارة، ويعد جسيماً لأنه يؤدي إلى تغيير في مضمون ومعنى القرار ولا يحقق القرار الغاية الذي صدر من اجلها.

فالأجراء الجوهري هو المعتبر والأخذ به إذا نص القانون على اعتباره كذلك وتقرير البطلان جزاء لمخالفته، إما الإجراء الجوهري هو الذي بتخلفه يخل بضمانات الأفراد تجاه الإدارة وضمانات الإدارة تجاه الأفراد أيضاً.

إما تأثير الشكليات الثانوية على إصدار القرار الإداري يكون بسيط ولا يؤدي تخلفها إلى تغيير في مضمون القرار الإداري، وخلاصة القول أن الشكل الثانوي في القرار الإداري هو الشكل الذي لم ينص القانون على الأخذ به وضرورة إتباعه ولم يقرر بطلان القرار جراء إغفاله لعدم تعلق الشكل الثانوي بضمانات مقررة لصالح الأفراد. إن تبليغ القرار لذوي الشأن أو لصاحب المصلحة المتأثر من القرار الإداري لا يعيب القرار إذا لم ينشر لان الغاية من النشر هو إبلاغ ذوي الشأن فالتبليغ يغني عن النشر في الصحف والجرائد الرسمية، فالتبليغ أصبح إجراء شكلي جوهري وبالتالي فان النشر في نفس

---

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 100.

الوقت لنفس القرار أصبح شكلا ثانوياً وإسقاطه لا يعيب القرار بعيب الشكل. وهناك رأي فقهي يؤكد على جواز تدارك الشكل الناقص مشروطاً بان لا يكون من شأن هذا التدارك التأثير بصورة ما في مضمون القرار أو ملائمة إصداره. [1]

أما ما يراه الجانب الفقهي الأخر حول فكرة التصحيح اللاحق لعيب الشكل في القرار استناداً لما فيه من مخالفة للهدف الذي شرع الشكل لأجل تحقيقه، وان كان هذا الرأي جاز التصحيح اللاحق لما وقع في القرار من أخطاء مادية حيث لا يؤثر مثل هذا التصحيح في مضمون القرار وفحواه. [2] وفي حالة الظروف الطارئة وفي حالة الضرورة فإذا تم تهديد المصلحة العامة خطراً جسيماً يعيق المرافق العامة عن أداء دورها، ويتعذر دفع هذا الخطر في ضوء قواعد المشروعية العادية لتعذر إتباعها بحيث يمتد اثر الظروف الاستثنائية ليشمل مجال الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية وإعفاء الإدارة من الالتزام بعنصر الشكل حال إصدارها لقرار إداري واعتبار هذا القرار رغم إغفاله للشكل صحيحاً.

---

(1) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991م، ص 495.

(2) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985م، ص 256.

أد. محمد رفعت عبد الوهاب أد. حسن عثمان، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص 139.

المبحث الثالث
شرط عدم مخالفة القرار للدستور والقوانين والأنظمة والخطأ في تطبيقها أو تأويلها

تقديم:-

هذا الشرط أو السبب يتمثل في خلو القرار الإداري من أي عيب يخالف به القواعد الدستورية والقانونية إضافة إلى الأنظمة (اللوائح) أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها وذلك استناداً إلى قانون محكمة العدل العليا والذي نص على أن (تستند دعوى الطعن في القرار الإداري على سبب مخالفته للدستور أو القوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها). [1]

وتعرف هذه الشروط أو الأسباب بالفقه والقضاء بعيوب القرار الإداري والتي تؤدي إلى إبطال القرار بالإلغاء أو السحب أو التعديل نتيجة مخالفة القرار لمبدأ المشروعية.

نناقش في هذا المبحث:- شرط عدم مخالفة القرار للدستور والقوانين والأنظمة والخطأ في تطبيقها أو تأويلها من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: شرط عدم مخالفة القرار للدستور والقوانين والأنظمة.

المطلب الثاني: الخطأ في تطبيق القوانين والأنظمة وتأويلها.

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (10/ب).

المطلب الأول
شرط عدم مخالفة القرار للدستور
والقوانين والأنظمة

يقصد من مخالفة الدستور والقانون بمعناه الواسع أي مخالفة جميع القواعد الدستورية والقانونية سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وحسب تدرجها في القوة من بين مصادر المشروعية.

ومخالفة القانون واللوائح والخطأ في تطبيقها أو تأويلها هو بالخروج على مضمون تلك القواعد القانونية وأحكامها الموضوعية. (1)

الطعن في القرار الإداري يقوم على مخالفة مبدأ المشروعية من خلال ما يتمثل في وجود عيب في القرار الإداري هو مخالفة القواعد الدستورية والقوانين والأنظمة السارية، علماً بان تلك القواعد والأحكام هي الوسيلة الأساسية لتنفيذ العمل الإداري في كافة أوجه نشاطه.

عيب مخالفة القانون هو أن يكون القرار معيباً في فحواه أي المحل أو الموضوع ومعناه أن يكون الأثر القانوني المترتب (المحل) على القرار الإداري غير جائز أي مخالف أو غير ممكن تحقيقه فعلاً أو قانوناً، وان الرقابة القضائية توصف بأنها موضوعية وتستهدف مطابقة محل القرار(الأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة) لأحكام القانون والتأكد من أن محل القرار ممكناً وجائزاً قانوناً وقائماً على سبب قانوني يبرر صدوره. (2)

---

(1) د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1987م، ص 381.

(2) طعيمة الجرف،رقابة القضاء لأعمال الإدارة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977م، ص 251.

إن تصرفات وأعمال الإدارة تنشأ نتيجة السلطات التي يمنحها الدستور والقانون لمن يخول أو يختص بإصدار القرارات الإدارية، وعليه الالتزام بالتطبيق الصحيح للقواعد القانونية حتى لا تطول يد القضاء تلك الأعمال بالإلغاء.

استقر الفقه على انه يقصد بالقانون هنا بمعناه الواسع وليس القانون باعتباره قاعدة عامة ومجردة، ويتسع مدلوله ليشمل المراكز القانونية التي يترتب عليها أثار قانونية، وعلى هذا الأساس يلزم أن تصدر القرارات الإدارية مطابقة للتشريعات النافذة والعرف والأحكام القضائية الحائزة على قوة شيء المقضي فيه للقرارات السابقة. [1]

إن القانون لا يضع السلطة في يد القضاء وإنما يضعها في يد الإدارة وعلى القضاء فقط مراقبة الإدارة إن كانت أفعالها وتصرفاتها متفقة مع نصوص القانون، وذلك عندما ترفع الطعون أمامه رغم أن تطبيق القانون لا يقف عند حدود النص وحده وإنما يبحث عن رغبة المشرع أو الغرض الذي صدر القانون من اجله.

يقصد بالقانون عند تطبيق قواعد الطعن الإداري هو التشريع محل النشاط الإداري المعين، وعلى الإدارة أن تلتزم بنصوص القانون وروحه، فإذا خالف القرار الإداري نصاً قانونياً أمكن الطعن فيه، وكذلك إذا التطبيق للقانون غير صحيح عندها يطعن فيه. [2]

المخالفة المباشرة للقانون تتم بان تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية الكلية وتتصرف على خلافها وقد تكون مخالفة القانون بنية وعمداً كأن يعين الرئيس الإداري موظفاً وهو يعرف انه ينقصه احد الشروط الواجب توافرها فيه قانوناً، أو أن ترفض الإدارة منح احد الأفراد ترخيصاً رغم انه استوفى الشروط المقررة لمنحة الرخصة، وقد تكون مخالفة القانون وليدة عدم العلم والمعرفة من مصدر القرار بوجود القاعدة القانونية وهذا الخطأ محتمل الوقوع نظراً لكثرة التشريعات وكثرة تعديلاتها. [3]

---

(1) د. محمد عاطف البنا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 266.

(2) القاضي محمد أبو قصيصة، مبادىء القانون الإداري السوداني، مرجع سابق، ص 192.

(3) د. محمود حلمي، القرار الإداري، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1971م، ص 132.

بناء على ما تقدم نجد أن هناك عدة أشكال أو الصور من القرارات الإدارية التي تخالف الدستور والقانون والنظام ومنها ما يلي:

1- مخالفة القرار للقواعد الدستورية:-

كقاعدة المساواة والتي تعتبر من المبادئ الدستورية والمؤدية إلى تحقيق الإنصاف لجوانب الحياة المختلفة واطمئنان الناس واستقرارهم في المجتمع، وهذا المبدأ من المبادئ التي نصت عليها جميع الدساتير بصيغة عامة إضافة إلى ترسيخها من خلال العقائد الدينية المختلفة، والمساواة التي تتمثل بعدم التمييز بين الأفراد ممن يقعون ضمن فئة واحدة وذوي المراكز القانونية المتماثلة، والإخلال بالقواعد الدستورية لمبدأ المساواة مخالفاً للدستور.

أشار الدستور الأردني في إحدى مواده إلى المساواة وعدم التمييز وخاصة أمام القانون حيث جاء النص على إن (الأردنيين أمام القانون سواء ولا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق واللغة أو الدين). [1]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن نظام تنظيم هيئة المكاتب العاملة في استقدام أو استخدام غير الأردنيين وعمال المنازل لا يخالف الدستور ولا القانون وبالتالي فان المطلب بوقف العمل به غير مستند لأساس من الواقع والقانون). [2]

وفي حكم أخر لها جاء فيه قولها (تختص محكمة العدل العليا في الطعون الإدارية المتعلقة بوقف العمل بأحكام أي نظام مخالف للدستور أو القانون ولا تملك المحكمة إلغاء النظام المخالف للدستور). [3]

---

(1) الدستور الاردني 1952 المعدل، م(16/ 1).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (494/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 602.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (447/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص447.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (قصر الاشتراك بالمسابقة لتولي الوظيفة الدبلوماسية على فئة عمرية محددة هو وزن المناسبة لهذه الفئة للتعيين في هذه الوظيفة وليس فيه إخلال بمبدأ المساواة أو مخالفة للقانون والدستور). [1]

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها (إن فرض الضريبة والرسوم إلا بقانون ووفقاً لأحكام الدستور......). [2]

2- مخالفة مباشرة للقانون:-

يقضي مبدأ المشروعية أن تكون تصرفات الإدارة كلها في حدود القانون ويشكل الحد الذي تمارس فيه الإدارة نشاطها، والخضوع للقانون وهو شرط لصحة كل تصرف إداري وأساسه. [3]

يشمل عيب مخالفة القانون كل عيب يشوب القرار الإداري سواء في موضوعه أو شكله أو في أسبابه أو في اختصاص القائم به، لان القانون هو الذي يحدد أركان القرار الإداري وشروط صحته، على أن هذا العيب له مدلول اصطلاحي يعني عيب القرار في موضوعه ومحله أو في الأثر القانوني الذي يرتبه.

إن عدم وجود واستحالة المحل المادي أو القانوني يقود إلى عدم وجود القرار وانعدام الأثر الذي يرتبه القرار، ويجب أن يكون كذلك مشروعاً ويؤدي عدم مشروعية محل القرار إلى قابلية الإلغاء.

لهذا فمحل القرار يجب أن يتفق مع القانون، ويعتبر القرار مشوباً بمخالفة القانون إذا خالف محله القواعد القانونية، وان القرار يجب أن يقوم على سبب صحيح أي على حالة واقعية آو قانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وإصدار القرار، هذا ويؤدي الخطأ في الوقائع أو في تطبيق القانون إلى أن سبب القرار غير مشروع بتعيين إلغاؤه. [4]

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم(342/ 94) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 941.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم(309/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4256.

(3) د. محمد حلمي ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 137.

(4) د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 80.

والمخالفة المباشرة للقانون تكون مخالفة مقصودة أو متعمدة أو غير مقصودة أو نتيجة الجهل أو المعرفة بالقواعد القانونية القديمة أو المستحدثة، وبناء على ذلك أوجب القانون على الإدارة إن تقوم بعمل أو امتنعت عن ذلك أو منعها القانون من القيام بعمل وقامت به فان قراراتها مخالفة للقانون.[1]

التطبيقات للاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا كثيرة ومتعددة ومنها الحالات التالية:-

أ- المخالفة الصريحة لنصوص القانون وكما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا بقولها: (توسيع حدود محافظة العاصمة ليشمل أراضي واقعة ضمن الحدود الجغرافية لمحافظة البلقاء دون إجراء تعديل على نظام التقسيمات الإدارية يجعل من قرار مجلس الوزراء بهذا الصدد مخالفاً للقانون وفاقداً للمشروعية).[2]

ب- المخالفة لتجاهل الوقائع الصحيحة والمنطق العلمي:- في حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم اخذ اللجنة الطبية العليا بتقارير أطباء الاختصاص في مستشفى البشير، والجامعة الأردنية، ومدينة الحسين الطبية دون أن تعلل سبب مخالفتها لتلك التقارير مخالفاً للقانون).[3]

ج- المخالفة لعدم مراعاة الشكل المحدد بالقانون وكما جاء في حكم محكمة العدل العليا بقولها (يتوجب مراعاة الشكل المحدد قانوناً لإصدار القرار الإداري وبالتالي: فان حل جمعية الكتاب والسنة وشطبها من وزارة الثقافة دون استئناس برأي الاتحاد المختص أو إشعار الجمعية قبل شهر من حلها يخالف قانون الجمعيات الخيرية).[4]

---

(1) د. حنا نده، القانون الإداري في الأردن، ب.ن، عمان 1972م، ص 420.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (334/ 2005) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 555.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (536/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص740.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (210/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1814.

د- مخالفة القانون لعدم اكتمال الإجراءات التي نص عليها القانون وكما في حكم محكمة العدل العليا بقولها (يعتبر القرار الصادر عن مجلس إدارة المؤسسة العامة الغذاء والدواء مخالفاً للقانون لتوقيع احد أعضاء المجلس الذي يكمل نصاب الجلسة بالتمرير لعدم حضوره الجلسة). [1]

ه- مخافة القانون في حال عدم الالتزام بالزمن المحدد بالقانون وكما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا والذي قالت فيه (ينبني على اجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنانين الذي عقد في غير شهر آذار المحدد لعقده بموجب المادة(12) من قانون النقابة، إن ما ينتج عنه غير قانوني). [2]

و- مخالفة القانون نتيجة تعارض القرار ما بين القانون والنظام وكما في حكم محكمة العدل العليا بقولها (تتعارض المادة (9/ ب) من نظام رؤوساء البلديات مع أحكام المادة (3/ 2/ ب) من قانون البلديات التي أعطت الحق لمجلس الوزراء بتعيين من يشاء رئيس للبلدية موظفاً كان أو غير موظف وبالتالي فان أحكام النظام لا تجيز الجمع بين رئاسة البلدية وبين أية وظيفة عامة تعتبر ملغاة حكماً لتعارضها مع القانون. [3]

3- مخالفة الأنظمة (اللوائح):-

وذلك كما هو في القانون من خلال مخالفات مباشرة للأنظمة واللوائح التي تم إقرارها من قبل السلطة التنفيذية وبموافقة السلطة التشريعية والتي تمثل تفاصيل لتطبيق القواعد القانونية وتحديد المهام والاختصاصات حتى أدنى مستوى إداري ولغاية الموظف ومن الأمثلة لبعض الحالات التي تشكل مخالفة للأنظمة (اللوائح) وكما يلي:-

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (445/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1951.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (476/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 566.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (117/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص619.

أ- مخالفة لنظام الخدمة المدنية الأردني والذي ينظم الخدمة المدنية بشكل كامل في جميع الدوائر والمؤسسات المدنية في الدولة ويعني بجميع شؤون الموظفين والعاملين بالدولة، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يخالف أحكام المادة (83/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني القرار الصادر بنقل المستدعي على أن يكون تنفيذه في يوم صدوره دون أن تكون هناك مدة بين تاريخ صدوره وتنفيذه). [1]

ب- مخالفة نظام الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس حيث جاء في حكم المحكمة العدل العليا قولها (عدم وجود نص في نظام الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس يجيز لمجلس الإدارة أن يفوض جزءاً من صلاحياته إلى المدير العام لذا فالقرار باطلاً لاستناده لتفويض باطل). [2]

ج- مخالفة القرار لنظام الشروط والمواصفات الفنية للصيدليات وذلك من خلال ما جاء بحكم لمحكمة العدل العليا بقولها (يقبل الطعن بقرار وزير الصحة بمنح المستدعى ضده الثاني رخصة للصيدلية إذا كانت المسافة بين صيدلية المستدعي والصيدلية الجديدة تخالف نظام الشروط والمواصفات الفنية للصيدليات). [3]
حيث كان نص النظام بإحدى مواده على أن (تكون المسافة بين أي صيدلية جديدة وبين أي صيدلية قائمة أربعين متراً على الأقل في المناطق التجارية المركزية والطولية ومائة وعشرين متراً على الأقل في المناطق الأخرى......). [4]

د- مخالفة القرار الإداري لتعليمات نظام الهيئة التدريسية في جامعة البلقاء التطبيقية وبموجب المادة (61) من النظام وتعديلاته لا يوجد أي نص يوجب على عضو هيئة التدريس الحصول على الموافقات الأمنية للعمل والتعيين في الهيئة التدريسية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (32/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007، ص 563.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (524/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005، ص 787.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (457/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة2004م، ص 232.

(4) نظام الشروط والمواصفات الفنية للصيدليات العامة والمستودعات رقم (32) لسنة 1973، م(2/ ب).

في الجامعة ولم يبين مضمون هذه الموافقات الأمنية والغاية من الحصول عليها ومتى يجب الحصول عليها مما يفقد القرار المشكو منه السبب الواقعي والقانوني الذي يبرر إنهاء خدمة المستدعي بالجامعة. [1]

لهذا جاء حكم لمحكمة العدل العليا في السابقة المشار إليها بالقول (لا يوجد في تعليمات الهيئة التدريسية في جامعة البلقاء التطبيقية أي نص يوجب على عضو هيئة التدريس الحصول على الموافقة الأمنية للعمل في الهيئة التدريسية). [2]

4- مخالفة القرار للمبادئ القانونية العامة:-

فالمبادئ القانونية لا تستند إلى نص مكتوب وإنما يستخلصها القضاة من روح التشريع العام، ومن مجموعة القواعد التي تحكم المجتمع، ولهذه المبادئ مرتبة وقوة التشريع ويجب أن تلتزم بها الإدارة ولكن يجوز للسلطة التشريعية أن تخالفها بنص قانوني صريح. [3]

من هذه المبادئ القانونية العامة، مبدأ عدم رجعية القرار الإداري، ومن المساواة أمام القانون وأمام التكاليف العامة والأعباء العامة، ومبدأ كفالة حق الدفاع والسماع وعلانية المحاكمة وغيرها من المبادئ المختلفة ونورد أمثلة على بعض السوابق والحالات التي تم فيها مخالفة القرارات لهذه المبادئ:-

أ- مبدأ رجعية القرارات الإدارية:- مخالفة القرار الإداري لهذا المبدأ وذلك من خلال سابقة تم رفعها أمام محكمة العدل العليا والذي جاء قولها (قرار مجلس التعليم العالي بوجوب اجتياز امتحان التوفل لطلبة الدراسات العليا في كافة التخصصات يخالف قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية). [4]

(1) نظام الهيئة التدريسية في جامعة اللبلقاء التطبيقية رقم (79) لسنة 1998م، م (61).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (270/ 2004) مجلة نقابة المحامين 2005م ، ص 584.

(3) د. محمود حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 81.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (207/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1926.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (لا يجوز للقرارات الإدارية اثر رجعي بل تسري من تاريخ صدورها). [1]

ب- مبدأ تناسب العقاب مع المخالفة:- من المبادئ القانونية أن يتناسب العقاب مع المخالفة وذلك في القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين النظاميين في سابقة رفعت أمام محكمة العدل العليا والقرار متضمن إدانة المحامي المستدعي (الطاعن) بجرم إساءة الأمانة ومنعه من مزاولة مهنة المحاماة لمدة خمس سنوات، فجاء قرار محكمة العدل العليا في هذه السابقة بالقول (يشوب العقوبة الغلو إذ أن مقدار العقوبة لا يتناسب مع المخالفة المنسوبة للمحامي). [2]

ج- مبدأ رجعية القاعدة القانونية:- في حال إلغاء أو تعديل أي قانون أو قاعدة قانونية فان ما يطبق من أحكام في المحاكم يتم استناداً إلى القاعدة أو القانون الساري وليس لقانون أو قاعدة تم إلغاءها أو تعديلها، فالاستناد يتم إلى القاعدة الجديدة أو المعدلة وهو ما يطبق على المتهم وفي حكم لمحكمة العدل جاء قولها (حل قانون التعليم العالي رقم (4) لسنة 2005م محل القانون المؤقت رقم (41) لسنة 2001م وبالتالي فلا يجوز تأسيس الدعوى على القانون الملغي). [3]

د- مبدأ حق العدالة الطبيعية (كحق الدفاع):- وهو ضمانة للحق إذا خالف القرار أي حق من حقوق العدالة الطبيعية وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول حق الدفاع جاء قولها (إيقاع عقوبة الإنذار بحق الموظف دون استدعائه ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وإتاحة الفرصة له لدفع التهمة أو تبريرها يشكل إخلالا بضمانات حق الدفاع ويعيب القرار). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (142/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 116.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (47/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1741.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (346/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1905.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (125/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1088.

هـ- حق الدفاع من الحقوق الطبيعية المعترف بها لكل متهم وذلك لتعلقه بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة وهو حق ليس بحاجة إلى نص قانوني.[1] وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا يشير إلى حق الدفاع حيث قالت محكمة العدل العليا بقرارها (عدم إجراء التحقيق مع صاحب المصلحة (العمل) حول المخالفات المنسوبة له يشكل إخلالاً بضمانات حق الدفاع).[2]

و- مخالفة القرار الإداري لحجية الأمر المقضي به:- جميع الأحكام التي تصدر عن المحاكم بعد أن تصدر بشكلها النهائي وتصبح قابلة للتنفيذ تصبح حجة على الكافة ولا يجوز الطعن فيها إلا بالاستئناف أو النفض أو المراجعة قبل أن تصبح تنفيذية. وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول سابقة رفعت أمامها جاء قولها (عدم تنفيذ وزير الصحة لقرار محكمة العدل العليا المتضمن إلغاء قرار إعفاء المستدعي من إدارة المستشفى ليعمل في مجال اختصاصه في المستشفى مخالفاً لمبدأ المشروعية مما يتعين إلغاءه)[3]، وفي نفس الحكم جاء قول المحكمة (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قراراً إداريا نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء).[4]

---

(1) د. الطيب حسين محمود، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص253.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (132/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997، ص 4199.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (107/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 110.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (107/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 110.

المطلب الثاني

الخطأ في تطبيق القوانين والأنظمة وتأويلها

القصد من الخطأ في تطبيق القانون هو مباشرة الإدارة لصلاحياتها التي منحها القانون لغير الحالات التي نص عليها القانون ودون توفر الشروط التي حددها القانون.[1]

ففي حالة عدم تطبيق الإدارة للقانون نجد أن الإدارة تمتنع عن تطبيق القانون أو تتجاهل القانون كلياً أو جزئياً سواء كان هذا الامتناع عن عمد أو عن جهل بالقانون أو بأحكامه وخاصة إذا القانون لا يعطي الإدارة في هذه الحالة سلطة تقديرية في منحه أو منعه.

إما الخطأ في تفسير أو تأويل القواعد القانونية فالإدارة تخالف القواعد القانونية من خلال إعطاء تلك القواعد تفسيراً خاطئاً أي إعطاء معنى غير الذي قصده المشرع وبما أن القضاة هم ممن يراقبون أعمال الإدارة ويملكون إلغاء قرارات الإدارة إذا كانت تقديراتهم بان الإدارة خالفت القانون بتفسيره تفسيراً خاطئاً، عندها فالإدارة ملزمة بالتفسير الذي يعطيه القاضي أو المحكمة التي يتبعها ولو كان تفسيراً لا يتفق مع روح النص.[2]

غرض المشرع هو التأكد عن حسن تطبيق القانون والاستناد إلى المعايير الموضوعية والبعد عن القرارات التعسفية والجزافية والالتزام بأحكام القواعد القانونية ومراعاة الحقوق والحريات للمواطنين.

ففي احد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا كان احد أسباب رفع دعوى الطعن في القرار الإداري هو الخطأ في تطبيق نص المادة (92/ ب) من نظام الخدمة المدنية، والطعن مقدم من الطاعن (المستدعي الموظف) والذي يتضمن تكلفيه بوظيفة

---

(1) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ط7، دار النهضة العربية ، القاهرة.

(2) د. محمود حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 82.

مساعد مدير صندوق دعم البحث العلمي استناداً للمادة (92/ ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م وتعديلاته، والقرار صادر عن معالي وزير التربية والتعليم العالي والبحث العلمي. بعد التدقيق والمداولة القانونية في أوراق الدعوى تبين أن وقائعها تتلخص بان الموظف الطاعن يعمل بوزارة التعليم العالي بوظيفة مساعد ألامين العام للشؤون الإدارية والمالية وبناء على القرار المطعون فيه نقل وكلف بوظيفة مساعد مدير صندوق البحث العلمي، علماً بان هذه الوظيفة تم استحداثها بعد تاريخ صدور القرار بنقله، أي كان تطبيق المادة (92/ ب) الذي استند عليها قرار نقله المطعون فيه مخالفاً للنظام.

وجاء حكم محكمة العدل العليا بهذه القضية بقولها (تكليف المستدعي للقيام بمهام وظيفة لم تكن موجودة أصلاً مخالفاً لأحكام نظام الخدمة المدنية) [1]، وعلى هذا فنص المادة لا يتطابق مع الوقائع والإشارة إلى تطبيقها كانت غير صحيحة.

الأصل العام إن الإدارة ما لم يلزمها المشرع على تطبيق القانون، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار القرار الإداري، وفي المناسبة إصدار القرار ليس شرطاً من شروط صحته أو ركناً من أركان انعقاده. [2]

إما القصد بالخطأ في التأويل والتفسير هو إعطاء القاعدة القانونية معناً غير المعنى الذي حدده أو قصده المشرع أولاً يتفق مع إرادة المشرع. [3]

إنما يعنيه خطأ التفسير أو التأويل هو قيام الإدارة بتغيير معنى مضمون نص القاعدة عند تفسيرها، لأنها لا تنكر القاعدة أو تتجاهلها مباشرة بل يمتد التفسير أو التأويل وذلك حسب الصور التالية[4]:-

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (468/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010 ، ص 47.

(2) د. طعيمه الحرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 254.

(3) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة 1974م،ص 645.

(4) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القرار الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة لسنة 1990م، ص 263.

1. خطأ غير متعمد من جانب الإدارة فيما يبرره غموض القاعدة القانونية واحتمال تأويلها لمعاني متعددة لغموض النص أو تعارضه مع نصوص قانونية أخرى.
2. خطأ متعمد حيث تكون القاعدة المدعى مخالفتها لا تتحمل الخطأ في التفسير بل تتعمد الإدارة التفسير الخاطئ.
3. محاولة الإدارة بالتوسع ومد نطاق القاعدة القانونية وسحب حكمها لحالات لا تنطبق عليها، إما رأي الدكتور الطماوي إن على الإدارة أن تلتزم بالتفسير الذي يحدده القضاء وان لم يتفق مع حرفية النص بغية أن تنأى بقراراتها عن التعرض للإلغاء. (1)

قد يكون الخطأ في التفسير عائد إلى نص القاعدة القانونية لعدم وضوح النص أو الغموض فيه أو تعارضه مع النصوص أخرى في القانون، ويقصد بالخطأ في التأويل هو إعطاء معنى أخر غير المعنى الذي حدده المشرع أو لا يتفق مع إرادة وقصد المشرع. (2)

إن حق التفسير يعود إلى المحاكم بالدرجة الأولى، وان محكمة العدل العليا هي المعنية بمراقبة الخطأ في تفسير أي قاعدة قانونية من خلال الطعون التي ترفع أمامها في القرارات الصادرة عن الإدارات الحكومية، وتفسيرها يعامل معاملة القاعدة القانونية.

إما صاحب الحق بتفسير أحكام الدستور في الأردن هو المجلس العالي وذلك من خلال ما نص عليه الدستور الأردني بالقول (للمجلس العالي المنصوص عليه في المادة (57) من الدستور الأردني حق تفسير أحكام الدستور إذا طلب إليه ذلك بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه احد مجلسي الأمة بالأكثرية المطلقة ويكون نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية) (3)

---

(1) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 654.

(2) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 645.

(3) الدستور 1952م المعدل، م (122)

إما الحق في تفسير النصوص القانونية فقد نصت عليه إحدى مواد الدستور الأردني ليكون هذا الحق للديوان الخاص بتفسير القوانين حيث جاء قولها بالنص على أنه (للديوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرته إذا طلب إليه ذلك رئيس الوزراء) (1)

هذا وللقرارات التفسيرية للقواعد القانونية التي يصدرها الديوان الخاص بتفسير القوانين بعد نشرها في الجريدة الرسمية مقام التشريع، وتم التأكيد على ذلك من خلال الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا بقولها (إصباغ الصفة التشريعية على القرارات التفسيرية الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين). (2)

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بالقرارات الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لأنه يتمتع بالصفة التشريعية ولا يعتبر من القرارات الإدارية التي تقبل الطعن). (3)

القاعدة المستقرة فقهاً وقضائاً إن جهة الإدارة لها الحرية في تقدير ظروف القرار الإداري مع وزن الملابسات المحيطة به لتقرر ملائمة إصداره من عدمه، إلا انه يجب لصحة القرار أن يقوم على وقائع صحيحة مستفادة من أصول ثابتة تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار وإلا انطوى على مخالفة للقانون نتيجة لانعدام الأساس القانوني الذي يجب أن يقوم عليه، ولوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الواقع والنصوص.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا حول تقدير الملاءمة وانعدام الأساس القانوني ففي تلك السابقة حيث شكلت لجنة تحقيق ومجلس تأديب من قبل نقابة الفنانين برأسه النقيب علماً بأنه هو المشتكي وهو الشاهد الوحيد بالقضية وبهذا لم يطبق المبدأ القانوني

---

(1) الدستور الاردني 1952 المعدل، م (123/ 1).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (35/ 2004) مجلة نقابة المحامين 2003م، ص102.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (35/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 102 مكرر.

القائل بان لا يكون الخصم هو القاضي والحكم لهذا جاء قرار محكمة العدل العليا بهذه السابقة بقولها (يعتبر تشكيل المجلس التأديبي برئاسة نقيب الفنانين باطلاً لعلة إن النقيب هو الذي حرك الشكوى التأديبية وهو الشاهد الوحيد الذي استمعت لجنة التحقيق له وكونت رأيها من خلال هذه الشهادة). [1]

للقضاء الإداري سلطة رقابية على الوقائع من قيامها بحسب شروطها المقررة للتوصل إلى أن الحكم على القرار غير مشروع ويلغيه أو يرفض الدعوى بسبب صحة القرار وان للقضاء سلطة في فحص الوقائع بالقدر الذي يمكنه من الحكم على مدى سلامة تطبيق القانون عليها. [2]

إذا اثبت أن القرار الإداري قد بني على سبب معين قام الدليل على عدم صحته، فلا يجوز إضافة أسباب جديدة بعد صدور القرار المطعون فيه، ويتعين إصدار الحكم بالإلغاء، إضافة إلى أن القرار الإداري المبني على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة يكون القرار خالياً من الأسباب.

إذا قام القرار الإداري على عدد من العناصر أو الأسباب وكان احدها أو بعضها قد شابه خطأ في الواقع أو في القانون، فالقرار يظل مع ذلك صحيحاً ما لم يكن هذا السبب الذي اعتراه الخطأ منتجاً ومؤثراً وفي إحدى السوابق ونتيجة لتطبيق الإدارة لقانون قديم إلا وهو قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966م متجاهلة القانون اللاحق قانون السياحة رقم (30) لسنة 1988م وحيثيات القضية إن وزير الداخلية إصدار قراراً بالموافقة على تسجيل جمعية سياحية استناداً للقانون القديم متجاهلاً تطبيق القانون الجديد والذي أعطى الصلاحية لوزير السياحة وليس لوزير الداخلية وعلى هذا جاء نص حكم محكمة العدل العليا بالقول إن (وزير السياحة هو

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (316/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2003م، ص 296.

(2) د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 254.

صاحب الصلاحية بإنشاء الجمعيات السياحية وبالتالي فان القرار الصادر عن وزير الداخلية بتسجيل جمعية الإدلاء المتخصصة مخالفاً للقانون). [1]

رقابة القضاء الإداري في مخالفة القرارات الإدارية لتطبيق القانون تقوم على قاعدتين[2]:-

القاعدة الأولى:- التحقق من الوجود المادي للوقائع التي صدر القرار على أساسها.

القاعدة الثانية:- تقدير مدى تبرير الوقائع لإصدار القرار، كان تكون الإدارة قد وقعت جزاءاً تأديبياً على موظف ويتحقق القاضي الإداري من أن الأعمال المنسوبة إليه من البساطة بحيث لا ترمي إلى درجة الخطأ الذي يوجب المؤاخذة تأديبياً فيلغي القاضي القرار التأديبي.

استقر قضاء محكمة العدل العليا على أنها لا تملك حق بسط رقابتها على رأي وتقارير اللجان الفنية والعلمية المتخصصة عند إصدار قراراتها ولا تملك الحق بالتعقيب عليها، إلا إن لها الحق في التحقق من سلامة الإجراءات التي تأسست عليها اللجان وطريقة تشكيلها وكيفية إصدار قراراتها ودون الإخلال بأية ضمانات رتبها لقانون وإذ لم تلتزم بتطبيق القواعد القانونية بشكل واضح ففي إحدى السوابق أمام محكمة العدل العليا صدر حكمها بالقول (إحالة المستدعية إلى دكتور واحد لبحث الرتبة الأكاديمية التي تحملها مخالفاً للقواعد القانونية، لعدم تطبيق المادة (9/ج) من قانون التعليم العالي والبحث العلمي). [3]

هذا وكان نص المادة (9/ج) المشار إليها بالسابقة من قانون التعليم العالي والتي نصت على أن (تشكل اللجان المتخصصة للقيام بأي مهام يقتضيها عملها، وتقدم توصياتها بهذا الشأن) [4]، والمعنى من تشكيل اللجان أو اللجنة هي أن تتألف من عدد

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (458/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1784 مكرر.

(2) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 257.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (28/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 109.

(4) قانون التعليم العالي رقم (4) لسنة 2005م، م (9/ج).

من الأشخاص وليس من شخص واحد مهما كانت الظروف والأحوال لان الشخص الواحد يمكن أن يعطي رأي أو استشارة بشخصه وخبرته ومعرفته.

إذا الإدارة أصدرت قراراً وجب أن يقوم على وقائع صحيحة تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار، فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع وكان القرار مخالفاً للقانون لانعدام سببه القانوني. (1)

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (للإدارة إن تقوم بسحب قرارها الإداري المخالف للقانون........) (2)

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر قراراتها لتطبيق القانون، وقد تكون الحالة الواقعية تتمثل في قيام اضطرابات في الدولة مما يبرر تدخلها لاتخاذ قرارات لمواجهة تلك الاضطرابات.

انعدام السبب لإصدار القرار يرجع إلى الناحية المادية أو الواقعية، بمعنى إن جهة الإدارة تصدر القرار بناء على ادعائها بأن أمورا معينة أو ظروفاً مادية هي دفعتها لإصدار القرار، علماً بأن الواقع غير ذلك وقد يكون انعدام السبب راجع إلى ناحية قانونية كأن تدعي الإدارة توافر شروطاً قانونية معينة لإصدار القرار ثم يتضح فيم بعد عدم توافر هذه لشروط.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها (لمجلس عمداء الجامعة الهاشمية إنهاء عقد المحاضر المتفرغ دون بيان الأسباب أو التقييد بما جاء في العقد). (3)

إما الخطأ في تطبيق القانون يتمثل في تطبيق الإدارة للقانون في حالة على غير الحالة التي قصدها المشرع، أو في حالة عدم توافر الشروط اللازمة لتطبيق القاعدة القانونية بحسب الحالة التي وضعت فيها.

---

(1) د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص 384.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (98/ 2008)مجلة نقابة المحامين لسنة 2009، ص 506.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (143/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 560.

للقضاء الإداري الحق في بحث الوقائع التي بني القرار الإداري عليها بقصد التحقق من مطابقة أو عدم مطابقته للقانون، وحقه في ذلك لا يقف عند حد التحقق من صحة الوقائع المادية التي بني عليها القرار، بل يمتد إلى تقدير هذه الوقائع لتأكد من استيفائها للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار الإداري. (1)

وفي حالة عدم تطبيق القانون جاء حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (إن الوظيفة التي نقل إليها الموظف المستدعي تقل في مستواها ومسؤولياتها الوظيفة عن الوظيفة التي كان يشغلها فيكون قرار النقل مخالفاً لأحكام نظام الخدمة المدنية). (2)

أي عدم تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية والذي نص على أن (ينقل الموظف أو يكلف للعمل بالوكالة داخل الدائرة نفسها على أن لا يقل درجة الوظيفة المنقول إليها أو المكلف بها عن درجته ووظيفته الأصلية). (3)

إن رقابة القضاء هي رقابة مشروعية، أي رقابة سلامة تطبيق القانون وان المشرع لا يملك أن يخول الإدارة سلطة مخالفة القانون لذلك فالاتجاه في القانون المقارن لا يقبل تحصين القرارات، وان النصوص التي تدعو للتحصين ولا تعتبر عائقاً في وجه الرقابة القضائية وان مخالفة القانون سبب من أسباب الدعوى الإدارية. (4)

هذا وأشار قانون محكمة العدل العليا إلى الشروط أو الأسباب التي يتم الاستناد إليها من رفع دعوى الطعن بالقرار الإداري من خلال النص(5) على أن (تقام الدعوى على من أصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:-

(1) د. محمود حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 133.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (84/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م،ص 500.

(3) نظام الخدمة المدنية رقم (30)لسنة 2007م، م(92/ ب).

(4) القاضي محمد ابوقصيصة، مبادىء القانون الإداري السوداني، مرجع سابق،ص 203.

(5) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة1992، م (10).

أ- عدم الاختصاص.

ب- مخالفة القرار الدستوري والقوانين والأنظمة والخطأ في تطبيقها أو تفسيرها أو تأويلها.

ج- اقتران القرارات أو الإجراءات بعيب في الشكل.

د- إساءة استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)

الوقائع القانونية والمادية تشكل الباعث في تحريك الجهة الإدارية لإصدار القرار، وهو الذي يعرف بالقانون بعنصر السبب في القرار الإداري، فإذا ثبت أن هناك خطأ في تلك الحالة الواقعية التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار فان سبب القرار يصبح غير مشروع وجائزاً الطعن فيه بالإلغاء. [1]

(1) د. محمد عبد الله الحراري، القضاء الإداري، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة 1974م، ص 645.

المبحث الرابع
شرط عدم إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري

تقديم:-

عرف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه استخدام الإدارة لسلطاتها لغير الغرض الذي وضعة المشرع لها، ويعتبر القرار سليماً إذا كان الغرض منه تحقيق الهدف الذي وضعه المشرع ولو حقق في نفس الوقت أغراضاً أخرى ثانوية. [1]

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة هو خروج جهة الإدارة عند مباشرتها لأوجه نشاطها عن هدف الصالح العام أو عن الأهداف التي ينص عليها المشرع عند تحديده لاختصاصاتها ويتعلق هذا العيب بركن الغاية من القرار الإداري. [2]

فالهدف العام لكافة القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة، فإذا حاد القرار عن المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص فانه يكون معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة الأمر الذي يؤدي إلى بطلانه.

لعيب إساءة استعمال السلطة عدة صور وإثباته يقع على عاتق صاحب المصلحة عند رفع الدعوى لأنه من العيوب المخفية والتي يصعب كشفها بسهولة ويسر.

نناقش في هذا البحث: شرط عدم إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري من خلال مطلبين:-

المطلب الأول: صور إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري.

المطلب الثاني: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري.

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لاعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 403.

(2) محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات مجمع الفاتح لسنة 1990م، ص 237.

المطلب الأول

شرط عدم إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري

القرارات الإدارية لا تختص بها جهة إدارية معينة، بل تصدرها كافة أجهزة الدولة، فالقانون يحدد الجهات الإدارية المختصة بإصدار القرارات وبكل دائرة حسب اختصاصها وذلك حسب النصوص الدستورية والقوانين والأنظمة التي ترسم الحدود الموضوعية المتعلقة بهذه الجهات وذلك في نطاق الاختصاص المكاني والزماني لإصدار هذه القرارات. (1)

إن غاية جميع القرارات الإدارية هي تحقيق المصالح العامة، فأي قرار إداري يفترض فيه أن يستهدف الصالح العام سواء كان هذا القرار يتعلق بأفراد أو جماعة، أو يتعلق بوقائع وغير ذلك من أنواع القرارات الإدارية، فكلها يجب أن تكون مشروعة ومحققة لغايتها ما دامت لم تخالف القانون. (2)

إساءة استعمال السلطة هو شرط لإقامة دعوى الطعن بالقرار الإداري أو سبب من أسباب إقامة الدعوى لإلغاء القرار لعدم مشروعيته ويعبر عنه أحيانا باصطلاح الانحراف بالسلطة، والقرار المعيب بالانحراف بالسلطة، هو قرار سليم بالنسبة لجميع أركانه ما عدا ركن الغاية وبالتالي يتعلق بقصد الجهة المصدرة له ودوافعها. (3)

قد يصدر القرار بقصد من الإدارة نحو إساءة استعمال السلطة والانحراف بها للمصلحة الخاصة، وهذا يتطلب من الإدارة إرادة معينة تتجه بوعي وقصد لتحقيق هدفها بالمخالفة للقانون، بحيث تظهر في صورة إجراء قانوني تقوم به رغم أن القرار قد

---

(1) د. انس جعفر قاسم، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة،2005، ص 41.

(2) د. بكر قباني، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ب،ت، ص 438.

(3) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 143.

يصدر مكتملاً لجميع عناصره المتصلة بالاختصاص والشكل والمحل والسبب ولكن الإدارة تحاول التستر بمظهر المشروعية لتحقيق هدف غير مشروع.

إن سلطة إصدار القرارات تعتبر إحدى واهم وسائل تحقيق المصلحة العامة، والتزام الإدارة باستهداف الصالح العام قد لا يحتاج أحيانا إلى نص تشريعي لأنه يتم الاستناد غالباً على المبادئ القانونية العامة، ولكن إذا حدد المشرع أهدافاً لبعض القرارات عندها فالإدارة ملزمة بتحقيق تلك الأهداف المحددة.

ففي إحدى السوابق الفضائية المرفوعة أمام محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية الوحيدة) فالطعن المرفوع ضد قرار صادر عن المجلس القضائي، والمتضمن إنهاء خدمة المستدعي (الطاعن) من السلك القضائي حيث تضمن الطعن عدة عيوب بالقرار ومن ضمنها عيب التعسف باستعمال السلطة، علماً بان الأصل في القرار هو صدوره بريء في بواعثه وأهدافه والنعي عليه بإساءة استعمال السلطة مواده الانحراف عن المصلحة العامة وجاء قرار المحكمة بقولها (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطة عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه). (1)

لذا يعتبر القرار بعيداً عن مبدأ المشروعية عند استهدافه تحقيق هدف غير الأهداف المخصصة بالقانون أو غير المصلحة العامة، والغاية من القرار الإداري تشكل الهدف الذي يسعى له مصدر القرار ويتمنى تحقيقه، وإذا كان الهدف لغير الصالح العام فان ذلك يشكل انحراف بالسلطة.

إن المصلحة العامة كغاية توفر الضمانات لحماية الحقوق والحريات للأفراد والجماعة في الدولة، وعلى سبيل المثال الغاية من قرار تعيين موظف هي الوفاء بالاحتياجات البشرية بالجهة التي تم التعيين بها، والغاية من قرار التأديب تتمثل في ردع الموظف حتى لا يقع ثانية وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (نقل الموظف من

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (92/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص92.
- والقرار رقم (218/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 32.

وظيفة فنية إلى وظيفة تعليمية تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل وشروط للتعيين فيها، يبين أن النقل لم يكن بداعي الحرص على المصلحة العامة وإنما لإنزال العقاب بالموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية). [1]

من المتصور أن ينحرف القرار بصورة كبيرة إذا كانت الإدارة تمارس السلطة التقديرية في إصدار قراراتها بحيث يكون من السهل عليها أن تنحرف بالقرار نحو المصلحة الخاصة، حيث لا يلزمها القانون بتصرف محدد وذلك بعكس ما إذا كان القانون يلزم الإدارة بالتصرف على نحو معين فتكون مقيدة بهذا التصرف وإلا كان قرارها مخالفاً للقانون فضلاً عن إساءة استعمال السلطة نحو تحقيق إغراض شخصية ومصالح خاصة لا علاقة لها بالصالح العام. [2]

العلاقة بين السلطة التقديرية للإدارة وإساءة استعمال السلطة أكدها الدكتور الطماوي بقوله إن كل عمل إداري يحتوي على بعض العناصر التقديرية التي تختلف اتساعاً أو تضييقاً وذلك طبقاً لظروف كل عمل إداري. [3]

إما علاقة عيب الانحراف بالسلطة في نظرية السبب، فهي علاقة وثيقة إلا أنها من الناحية النظرية يمكن أن يتم التفريق بين الغاية والسبب، فالسبب ذو سمة موضوعية ويتعلق بحالة أو موقف واقعي قانوني، إما الغاية فهي أمر ذاتي يصبو إليه مصدر القرار ويؤول إلى تحقيق فكرة موضوعية هي المصلحة العامة. [4]

ففي إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا أكد فيها على أن للإدارة أن تصدر القرار بنقل موظف من موظفيها إلى وظيفة أخرى طالما إن الوظيفة التي نقل

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (363/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1004.

(2) د. بكر قباني، القانون الاداري، مرجع سابق، ص 439.

(3) د. سليمان الطماوي، التعسف في استعمال السلطة، مطبعة دار النشر للثقافة، القاهرة،1957م، ص37.

(4) د. محمد مصطفى حسن، الاتجاهات في نظرية الانحراف بالسلطة، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، عدد (3) لسنة (23) مصر 1979م، ص8.

إليها لا تقل عن الوظيفة التي كان يشغلها، وان يكون الباعث على ذلك المصلحة العامة، فإذا تبين من الظروف المحيطة بصدور قرار النقل إن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة فيكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، لان نقل الموظف في هذه السابقة ينطوي على إجراء تأديبي مقنع حيث نقل من وظيفة فنية محضة إلى وظيفة تعليمية تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل لها وشروط التعيين فيها وعلى هذا فالنقل لم يكن بداعي الحرص على المصلحة العامة.

لهذا جاء قرار محكمة العدل العليا بهذه السابقة المشار إليها بالفقرة السابقة بالقول (إذا تبين من الظروف التي أحاطت بصدور قرار نقل الموظف إن الإدارة استهدفت غاية خلاف المصلحة العامة فيكون قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع). [1]

الانحراف بالسلطة عيب مستقل عن عيوب مجاوزة السلطة، ويتميز عن عيب الاختصاص إذ يتعلق بالهدف ويعتبره البعض مكملاً له باعتبار إن الخروج عن الاختصاص يمثل إساءة لاستعمال الاختصاص. [2]

المميزات والخصائص التي تميز عيب إساءة استعمال السلطة من حيث الرقابة القضائية هي على النحو التالي:-

1. عيب إساءة استعمال السلطة عيب خفي مستتر لا يحول دون ظهور القرار بمظهر الأعمال الإدارية الصحيحة ويحتاج إلى رقابة شديدة وبمنتهى الدقة والعناية من قبل القاضي الإداري لإثباته.
2. في حالة تعدد الأهداف، يكفي أن يكون بعضها مشروعاً حتى يكون القرار سليماً، ما لم يكن الهدف المعيب هو الحاسم في إصدار القرار ولا يمكن استبعاده، وعلى ذلك لا جناح على الإدارة أن أصدرت القرار مستهدفه نفس الغاية التي قصدها

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (363/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1004.

(2) القاضي. محمد ابو قصيصة، مبادىء القانون الإداري السوداني، مرجع سابق، ص 73.

القانون، ومحققة في ذات الوقت بعض الأهداف الخاصة التي لم ينص عليها القانون.[1]

3. إن هذا العيب لا يقبل التغطية سواء نتيجة الظروف الاستثنائية أو لأي اعتبار أخر، ولكن ذلك لا يعني انه لا يتعلق بالنظام العام، فليس للقاضي أن يشير من تلقاء نفسه لهذا العيب ويتصدى لبحثه مباشرة، بل أن يثار من قبل صاحب الشأن الطاعن في القرار الإداري.
4. هذا العيب احتياطي بمعنى إذا وجد القاضي عيباً أخر يؤسس حكمه عليه بإلغاء القرار الإداري، كأن يكون القرار معيب بالشكل لو بالاختصاص بجانب إساءة استعمال السلطة عندها يجب على القاضي أن يحكم بالإلغاء بناء على العيوب الأخرى، ولا يلجأ إلى هذا العيب إلا إذا كان هو السبب الوحيد الذي يعيب القرار الإداري.[2]
5. تندرج الرقابة على عيب إساءة استعمال السلطة في إطار الرقابة على المشروعية، وهو من العيوب الخفية الذي قد تستره مظاهر المشروعية، فإذا استهدف القرار غير الذي حدده القانون صار غير مشروعاً وقابلاً للإلغاء.
6. يحصل هذا العيب من الشخص الذي أصدر القرار ومن اشترك معه في إصدار القرار.
7. يعد هذا العيب من قبيل الجرائم العمدية التي يلزم توافر ركن القصد، فالموظف الذي أصدر القرار يعلم بأنه ينحرف عن الهدف المحدد، وبمعنى أخر انه عيب قصدي أي يكون للإدارة قصد إساءة استعمال السلطة بإدارة واعية.

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيما، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م، ص 558.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيما، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 558.

8. غالباً ما يتحقق هذا العيب في القرارات المستندة إلى السلطة التقديرية للإدارة حيث يكون فيها حرية الاختيار من بين عدة خيارات أو أهداف، وذلك بطريقة أكثر خطأ من الإدارة المقيدة بحكم القانون لان في ذلك صعوبة في الحرية للتدخل والامتناع.

صور عيب الانحراف أو الإساءة باستعمال السلطة هي:-

أولاً – الانحراف المتصل بالنشاط الإداري لتأمين المصلحة العامة:- تحقيق المصلحة العامة هو هدف عام ينبغي أن تستهدفه القرارات الإدارية على اختلاف صورها، ويقصد بالمصلحة العامة هو صالح الجماعة في الدولة ككل، وإذا وجدت عدة أهداف فعلى الإدارة أن تختار منها الأكثر تحقيقاً للصالح العام، وقد يخالف القرار المصلحة العامة أو يقصد تحقيق مصلحة عامة أدنى متجاهلاً مصالح عامة أخرى أولى بها وعلى هذا فهناك العديد من الصور لعيب الانحراف منها:-

1. تحقيق مصلحة شخصية أو خاصة: والتي تتمثل بتأمين مصلحة شخصية لمصدر القرار أو لذويه ومنفعة من نوع ما أو للغير أو المحاباة لصاحب المصلحة بقصد الحصول على مكسب معين يعود عليه أو على غيره، سواء كان المكسب مالي أو امتياز، ومثال ذلك رفض الإدارة منح ترخيص مباني لقطعة ارض ترغب الإدارة في شرائها لغاية معينة أو يرغب الموظف بالإدارة لشرائها أو الانتفاع من بقائها بدون ترخيص أو تغيير صفة استعمالها على سبيل المثال من سكن إلى تجاري لهدف رفع سعرها للمستفيد من الإدارة أو الإدارة مستفيدة منها. (1)
2. القرار كتصرف كيدي أو انتقامي:- قد يتخذ مصدر القرار ذلك بقصد إلحاق ضرر في المراكز القانونية للغير بشكل مقصود أو متعمد للانتقام من شخص ما أو موظف بعمل كيدي، وذلك استجابة لمواقف شخصية سابقة أو لعوامل نفسية أو لإرضاء الهوى والضغينة، وإصدار القرار بقصد الانتقام من صاحب المصلحة أو الأفراد أو

---

(1) د. محمد ابو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر 2008م، ص 77.

الجماعة المتأثرة بالقرار نتيجة لبعض تصرفاته أو تصرفاتهم التي قاموا بها ضد الإدارة أو احد موظفيها.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا بهذا المضمون حيث جاء قولها (فرض عقوبة الاستغناء عن الخدمة بدلاً من عقوبة العزل التي قررت المحكمة إلغاءها بسبب الغلو لا يغير من طبيعتها ونتيجتها وتظل مشوبة بالغلو). [1]

3. تحقيق أهداف حزبية أو سياسية:- أي الهدف من إصدار القرار الإداري هو لتحقيق مطالب وأهداف حزبية للحزب نفسه أو للأعضاء بالحزب كقرار منح الإعلانات أو إيقاف المساعدات المادية أو فصل موظف أو نقل موظف من وظيفته إلى أخرى أو تقديم حوافز ومكافآت أو بعثات أو تحقيق صلاحيات أوسع للحزب. ومن الحالات التي يمكن استثنائها هي إذا كانت الوظيفة ذات طابع سياسي، كوظائف القيادات العليا للدولة، فان القرارات المتعلقة بالتعيين فيها أو العزل لا تعتبر مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة إذا صدرت متأثرة باعتبارات السياسة لان مقتضيات هذه الوظائف بحسب طبيعتها تنفيذ سياسة الحكومة القائمة. [2]

4. عدم تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء:- وذلك من خلال المماطلة أو التجاهل أو التعمد لبعض أحكام القضاء التي تصدر ضد تلك الإدارة أو موظفيها وبذلك تخالف مبدأ حجية الشيء المقضي به أو الالتفاف على الحكم وتعطيل تنفيذه، وتأخذ هذه المخالفات إحدى الصور التالية:-

الصورة الأولى:- رفض الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها مباشرة، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء) [3]

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (255/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 995.

(2) د. محمود حلمي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص88.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (107/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 110.

الصورة الثانية:- أن تمتنع الإدارة عن المساعدة في تنفيذ أحكام المحاكم الصادرة بحق الأفراد أو الموظفين التابعين للإدارة.

الصورة الثالثة:- أن تماطل أو تتجاهل الإدارة على تنفيذ بعض الأحكام والالتفاف على الحكم أو تعطيله، وكما جاء في قرار محكمة العدل العليا بالقول (عدم تنفيذ وزير الصحة لقرار محكمة العدل المتضمن إلغاء قرار إعفاء المستدعي من إدارة المستشفى ليعمل في مجال اختصاصه في المستشفى مخالف لمبدأ المشروعية مما يتعين إلغاءه). [1]

5. الانحراف بالإجراءات الإدارية:- وذلك عند خروج الإدارة بإصدارها القرارات تخالف الإجراءات التي أقرها القانون والنظم (اللوائح) وفي مثل هذا جاء حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (لا يوجد في تعليمات الهيئة التدريسية في جامعة البلقاء التطبيقية أي نص يوجب على عضو هيئة التدريس الحصول على الموافقة الأمنية للعمل في الهيئة التدريسية). [2]

يضاف إلى ذلك نقل الموظفين كأجراء تأديبي أو جزاء تأديبي علماً بان القوانين والأنظمة عملت على تنظيم نقل الموظفين من مكان لأخر داخل أو خارج الدولة، سواء النقل بناء على طلب أو بدون طلب الموظف وحسب مقتضيات المصلحة العامة، إما إذا عملت الإدارة وقررت نقل الموظف بهدف معاقبة شخص أو التنكيل به، وذلك بقصد تحقيق المصلحة العامة، فقرارها باطل، هذا مع العلم بان جميع القوانين ونظام الخدمة المدنية لم تنص على أسلوب النقل كعقوبة من بين العقوبات التي توقع على المواطنين عند ارتكابهم أي مخالفات أو أخطاء أو جرائم معينة قد تحصل هذه الحالات في وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة الأردنية نظراً لإتباع نشاطاتها في جميع مناطق الدولة الأردنية إضافة إلى أن المناطق النائية والتي يوضع لها

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (107/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 110.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (270/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 584

حوافز للموظفين ممن يعملون بها وليس نقلهم كعقوبة مقبولاً إطلاقاً. ففي حكم لمحكمة العدل العليا بهذا الموضوع وجاء قولها (إعفاء المستدعي من مهام عمله كمأمور للتنفيذ وتكليفه بوظيفة كاتب يقطع بان هذا النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة مما يستوجب إلغاءه).[1] وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (نقل الموظف من وظيفة فنية إلى وظيفة تعليمية تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل لها وشروط التعيين فيها بين أن النقل لم يكن بداعي الحرص على المصلحة العامة وإنما لإنزال العقاب بالموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية).[2]

6. الاستجابة لتحقيق جماعة الضغط:- تتنوع القرارات الإدارية أمام جماعات الضغط من حيث مدى التزام الإدارة بإصدارها ومن حيث طبيعة القرار في كونه قراراً فردياً أو لائحياً تنظيماً، وما ينتج عن ذلك من حيث تعليقها بالمصالح وعلاقتها برقابة القضاء وأعمال السيادة إضافة إلى إجراءات وطرق تنفيذها.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطة عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه)[3] فالوزارات تصدر قرارات تؤثر على مراكز الأفراد ووفقاً للصالح العام ووفقاً لمبدأ المشروعية عند الإصدار فتتنوع القرارات من حيث تكوينها ومداها وتنفيذها واستمرارها وما إلى ذلك، وهذه القرارات تكون أحياناً مستهدف من جماعات الضغط والتي لديها القدرة لسلوك أساليب مختلفة لإصدار تلك القرارات كي تصب في مصالحهم أو إلغاء قرارات تضر بهذه المصالح.[4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (445/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة2010م، ص 608.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (363/ 95) مجلة نقابة المحامين 1997م، ص 1004.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (264/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 38.

(4) د. محمد ابو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الادارية، دار الجامعة الجديدة، مصر2008، ص 56.

7. الاستجابة لأغراض عقائدية أو طائفية:- قد يتجاوز الشخص مصدر القرار الإداري وتوجيه أعماله إلى غير الصالح العام وذلك لتلبية دوافع عقائدية دينية أو إلى دواعي وأسباب طائفية من وراء إصدار القرارات وان كانت محدودة.
8. مخالفة الإدارة للقانون باستخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح بعينها والمعروف أن وجود تنظيم لسلطات الضبط الإداري تقرره الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام، فإذا خرجت الإدارة عن هذا الهدف الخاص حتى ولو كانت تهدف المصلحة العامة لتحقيق مصالح مالية على سبيل المثال، وعلى الإدارة أن تلتزم بالحياد وعدم تبعية وسائل الضبط لتبعية التأمين للرئيس الإداري بشكل شخصي وان تطبق الإجراءات على الجميع بالتساوي وحياد.
وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (نقل الموظفة من وظيفة رئيسية - مديرة مدرسة - إلى وظيفة لا تماثلها في المستوى والصلاحية واقل مستوى وأدنى مرتبة مخالفاً لصريح النصوص لنظام الخدمة المدنية).[1]

ثانياً:- مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف:- يقوم المشرع بتحديد الأهداف من بعض القرارات الإدارية، وذلك دون الاكتفاء بالالتزام العام لتحقيق المصالح العامة، وإذا استهدف القرار غاية أخرى خلافاً للهدف المحدد يصبح القرار باطلاً لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف حتى لو تذرعت الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق المصلحة العامة لأنها مقيدة بهدف محدد ويجب أن لا تحيد عنه.

لبعض القرارات الإدارية هدفين أحداهما عام دائم وهو تحقيق المصلحة العامة والأخر مخصص بتجديد القانون أو مستفاد من طبيعة الاختصاص وحتى يكون القرار مبرءاً من عيب الانحراف بالسلطة سليماً في غايته فانه يتعين احترامه للهدفين العام

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (324/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 2997م، ص 1000.

والمخصص[1]، وبناء على ذلك فلا يكفي لصحة القرارات للأهداف المخصصة هو احترامها للهدف العام وتجاهلها للهدف الخاص ومن هذه الصور ما يلي:-

1. إن هذا العيب قد يتحقق إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون، فالقانون في كثير من الأعمال الإدارية لا يلتقي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، ففي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل يستهدف ذلك الهدف الخاص الذي عينه القانون.

   ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لامين عام وزارة العدل نقل موظفي الفئتين الثانية والثالثة من وظيفة إلى أخرى أو مكان لأخر داخل المملكة دون تنسيب من أي جهة، ولا يحد من سلطة الأمين العام إلا قيد حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو انتقامية). [2]

2. الانحراف بالإجراءات:- وذلك عند قيام الإدارة بإحلال الإجراءات محل بعضها واستخدامها في غير ما وضعت من اجله لان المشرع عندما يقرر بعض الإجراءات فانه يستهدف غرضاً معين، وان استعمال هذه الإجراءات في غير محلها واستبدالها بأخرى هو خروج على الأهداف المخصصة. ومثال ذلك إجراء تحقيق شفوي من قبل الإدارة مع موظف ارتكب مخالفة وصدر بحقه عقوبة بناء على ذلك التحقيق فهذا يخالف الأصل والمفترض فيه أن تشكل هيئة تحقيق بالشكل الصحيح ويتبع الإجراءات الكتابية في محضر متسلسل الصفحات ومبين عليه التوقيت والتاريخ ومكان بدء التحقيق وأقوال المتهم ووقت انتهاء التحقيق وموقع على المحضر من

---

(1) د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 168.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (624/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1034.

جميع الأعضاء للجنة التحقيق، وذلك لان الشكل الكتابي للتحقيق يعد من الأساسيات المتعلقة بالنظام العام.[1]

3. من الصور تحقيق الإدارة لغرض لم يطلب منها:- فامتناع الإدارة عن تقديم خدمات معينة إلا بعد اقتضاء حقوق جهة أخرى لم ينص القانون على ذلك وبهذا يكون انحراف عن الهدف المخصص.
4. اخذ جزء من التشريع، فالانحراف بالسلطة يقوم على العمل بجزء مما يطلبه النص التشريعي وترك جزء أو أجزاء أخرى من التشريع.

ثالثاً: الانحراف بالسلطة الخارج عن النشاط الإداري: ففي هذه الحالة نجد إن القانون لا يحدد الإدارة عند إصدار قراراتها الإدارية بهدف معين وما هو مطلوب منها بشكل ضمني هو تحقيق الصالح العام، وهنا يبرز بشكل واضح دور سلطاتها التقديرية في الأخذ بما تراه مناسباً من الأسباب التي قد تستند عليها بإصدار القرار.

بهذه الحالة قد تستهدف الإدارة من إصدارها للقرار تحقيق هدف لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة، وأوجه الانحراف التي بجانب الصالح العام هي تلك التي تستهدف غايات شخصية ترمي إلى الانتقام وغير ذلك والتي تسعى إلى تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره أو تهدف إلحاق الضرر بشخص طبيعي أو الإغراض حزبية وسياسية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تضمنت المادتان (76/أ،78/ ب) من نظام الخدمة المدنية شروطاً للترفيع يتوجب مراعاتها ومنها المؤهل العلمي وعليه يكون القرار بعدم ترفيع المستدعين الذين يحملون درجة الدكتوراه والمساوية للدرجة العلمية لمن تم ترفيعهم مخالفاً للقانون لأنه يشكل إساءة لاستعمال السلطة).[2]

---

(1) د. الطيب حسين محمود، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة،2008م،ص 253.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (422/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص853.

ففكرة التجاوز في استعمال السلطة ومخالفة القانون بمعناه العام والتجاوز يشتمل على مبدأ أصيل يجب ألا يعمل لما يتميز به من مرونة قد لا توجد في مبدأ المشروعية[1]، ومبدأ المشروعية يعني خضوع الإدارة للقواعد القانونية، ومبدأ التجاوز في استعمال السلطة يعتبر نوع من أنواع الجرائم التأديبية ولا يرتكب ضد القانون التشريعي وأن يرتكب ضد القواعد المهنية والوظيفية لذا ففكرة التجاوز في استعمال السلطة أوسع من فكرة مبدأ المشروعية لأنها تتبع الأخلاق والتي هي أوسع من مدلول القانون.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إيقاع عقوبة الإنذار بحق الموظف دون استدعائه ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وعدم إتاحة الفرصة له بدفع التهمة أو تبريرها يشكل إخلالاً بضمانات حق الدفاع ويعيب القرار). [2]

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه (لا يرد الدفع بان قرار سلطة المياه بمنح رخصة بئر مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة طالما أنها لم تمنح الرخصة إلا بعد أن قامت بدراسة كافية وافية وبحدود الصالح العام وضمن حدود صلاحياتها). [3]

ونلخص ما تقدم إن دعوى التجاوز ليست دعوى لمخالفة القانون العام، وإنما أوسع مدى وأعمق من تلك لأنها لا تحكم مخالفات القانون العام بل تتعداه إلى رقابة المخالفات الإدارية والتوجيهات والقواعد الوظيفية في مجال نشاط الإدارة.

ولهذا فالعيوب التي تخضع لمبدأ المشروعية هي عيب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، بينما تختص فكرة التجاوز في استعمال السلطة بعيب الانحراف والخطأ المتعلق بالوقائع.

(1) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 37.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (125/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1088.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (388/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4307.

المطلب الثاني

إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

في القرار الإداري

لا يكفي أن يصدر القرار من مختص ووفقاً لقواعد الشكل والإجراءات وإلا يخالف أحكام القانون الموضوعية، وإنما أن يسعى مصدر القرار إلى تحقيق الغاية التي من اجلها منح سلطة إصداره فإذا خرجت الإدارة على هذه الغاية كان قرارها معيباً بعيب الانحراف أو الإساءة لاستعمال السلطة. [1]

عيب الانحراف بالسلطة عيب خفي مستتر، فالقرار المشوب بعيب الانحراف يكون عادة سليماً في باقي عناصره، فهو في ظاهرة السلامة وباطنه العيب ويوصف بأنه نوع من الرياء والنفاق الذي يتستر خلفه رجل الإدارة. [2]

إساءة استعمال السلطة ليس من العيوب الأخرى والتي يسهل كشفها، وهو ليس من العيوب الموضوعية كعيب السبب والمحل بحيث يمكن استخلاصه، ولكنه عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري وهو عسير وصعب الإثبات.

والرقابة القضائية لأعمال الإدارة بهذا العيب تمتد إلى النوايا والبواعث النفسية لمصدر القرار، وبذلك توسع في مدى الرقابة القضائية لمشروعية أعمال الإدارة، ويلاحظ أن مجال أعمال الانحراف بالسلطة هو حيث يكون للإدارة سلطة تقديرية أي يكون للإدارة نوع من الحرية في تقدير مناسبة إصدار القرار من عدم إصداره،وفي اختيار الوقت للتدخل، وفي تقدير أهمية بعض الوقائع أو ما يناسبها من بين الوسائل المشروعة ورغم ذلك فحريتها ليست مطلقة بل مقيدة بضرورة استهداف الصالح العام أو الغرض

(1) د. محمد حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص85.

(2) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص75.

الذي حدده المشرع، فعند انحراف السلطة فان قراراها مشاب بعيب الانحراف بالسلطة.[1]

والقضاء يرى في إثبات هذا العيب يقوم على عاتق المدعي أو الطاعن في القرار المطعون فيه، واثبات سوء النية للإدارة ليس بالأمر السهل لأنه يضع الإدارة في الإحراج ويمس سمعتها ومصداقيتها أمام القضاء والمجتمع والإدارة الأعلى لذلك تسعى الإدارة بكل إمكاناتها أن تضفي على القرار شيء من المصداقية لإخفاء سوء نيتها، لذلك جاء قرار محكمة العدل العليا بقولها (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطة عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه).[2]

وكذلك جاء قضاء محكمة العدل العليا حول على من يقع عبء إثبات هذا العيب وذلك بقولها (الأصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون وعلى المستدعي (الطاعن) إثبات أن القرار صدر مشوباً بأي عيب نعاه على القرار المطعون فيه).[3]

لذا على الطاعن أن يقيم الدليل الذي يثبت ويؤكد صحة الدعوى الذي رفعها ضد قرار الإدارة، إضافة إلى تلمس القاضي للدليل عن وجود هذا العيب في القرار المطعون فيه بذاته أو بملف الدعوى لان الأوراق المرفقة بالملف قد تكشف الأغراض التي تهدفها الإدارة بإصدارها للقرار وذلك من خلال المناقشات المدونة أو المحاضر أو المراسلات المتبادلة والتعليمات والتوجيهات وغيرها.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا لم يرد في البينات ما يفيد تحديد ولاية المجلس التأديبي بجامعة مؤتة فيكون القرار الصادر عنه قد صدر عن جهة غير مختصة).[4]

---

(1) د. محمود حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص86.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (262/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص47.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (476/ 2005) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م،ص 530.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (448/ 2005) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م،ص 600.

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية) قالت فيه (إذا لم يقدم المستدعي أية بينة تنال من قرار مجلس نقابة المحامين المستند إلى الحكم الجزائي القطعي الصادر بحقه فتعتبر إدانته متفقة والقانون، إلا أن العقوبة المفروضة عليه بمنعه من مزاولة المهنة لمدة ستة أشهر فيها غلو). [1]

إن ثبوت الانحراف هو الدليل على عدم توافر الأسباب أو الأسس القانونية بطريق مباشر، فالقضاء إذا تعذر عليه فحص الأسباب، فعليه البحث في ركن الغاية، وهكذا يصبح ركن الغاية وهو الحد الذي تقف عنده حرية الإدارة ويبدأ الانحراف. [2]

يعتبر عيب الانحراف عيباً احتياطياً لدى الشراح بالقانون والتمسك به يفترض براءة القرار من العيوب الأخرى، وعندما يشاب القرار بعيب أخر يتعين بحثه دون عيب الانحراف، ويترتب على ذلك اعتبار أن الانحراف هو الحد العام للسلطة التقديرية، وبهذا لا فائدة من بحثه في مجال العناصر التقديرية في القرار الإداري أي بمعنى إن الغاية هي الحد الخارجي للسلطة التقديرية. [3]

السلطة التقديرية للإدارة هي الامتياز الذي تتمتع به الإدارة في مواجهة المشرع والقاضي معاً، فالقاضي لا يستطيع أن يقدر جميع الأوجه المناسبة للقرار الإداري، ولكن ما هي حدود هذه السلطة إذا وضعنا في الاعتبار أن عيب الانحراف يتلخص في تعدي لحدود سلطتها التقديرية رغم أنها مقيدة ضمناً بتحقيق المصلحة العامة.

ففي قضاء محكمة العدل العليا جاء قولها (سلطة الإدارة في تقييم أداء الموظفين سلطة تقديرية حسب نظام الخدمة المدنية) [4]، وفي حكم أخر جاء قولها(للإدارة إعادة الموظف العائد من الإجازة بدون راتب أو من الإعارة خارج الأردن إلى الوظيفة التي

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (41/ 2010) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص559.

(2) د. سليمان الطماوي، التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص228.

(3) د. محمد عبد اله الحراري، الرقابة على الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص237.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (61/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص594.

تراها مناسبة شريطة أن لا يؤثر ذلك على درجته وراتبه)[1]، وذلك بناء على سلطتها التقديرية وليس فيها إساءة لاستعمال السلطة لان عملها متفق والقانون.

فإذا الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري لم يكن محدد تشريعياً وثار ادعاء بوجود هذا الهدف فان القاضي بوسعه الكشف عنه من خلال سلطته التقديرية وبكل الوسائل الممكنة كالرجوع للأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية وتتبع المناقشات التي دارت حول القانون.[2]

استقر القضاء على الحكم بالتعويض للانحراف بالسلطة وذلك لان الخطأ بطبيعته يستوجب المسؤولية، ففي الانحراف بالسلطة إما أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق غرض منبت الصلة بالمصلحة العامة كانتقام أو جلب المشقة للغير، وهنا يكون الخطأ جسيم وقد يؤدي إلى المسؤولية الشخصية للموظف أو يخالف رجل الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف بالسعي لتحقيق مصلحة لم يخوله القانون تحقيقها، والخطأ يكون عمداً أو قصدياً مما يترتب عليه ضرر ليس من العدالة أن يتحمله الفرد أو الجماعة.[3]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق في التعويض عن الانحراف بالسلطة لصاحب المصلحة وجاء قولها (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها وفي حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا إساءة استعمال السلطة).[4]

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا حول مبدأ التعويض عن الضرر جاء قولها (توقيف المستدعية في مركز الاصطلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها لقانون الحرف

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (516/ 2006)مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص580.

(2) د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 264.

(3) د. الطيب حسين محمود، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة العامة، مرجع سابق،ص 591.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (23/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4196.

والصناعات دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك من شأنه إلحاق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على التعويض عن هذا الضرر المعنوي). [1]

إن القضاء الإداري يرى انه لو ترك للمدعي وشأنه مع الإدارة لإثبات العيب، فان ذلك قد يشكل عبئاً كبيراً جداً عليه، إلا في حالة صدور اعتراف من الإدارة بخطئها أو إذا أعلنت الإدارة عن أهدافها من القرار الإداري وكان الهدف المعلن مخالفاً للهدف المنصوص عليه قانوناً وإلا فان المدعي سيواجه صعوبة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ولصعوبة إثبات هذا العيب لاتصاله بالبواعث النفسية لمصدر القرار، وحتى يهتدي بها القاضي للكشف عن هذه البواعث النفسية لا بد من مراعاة بعض القواعد منها:-

1. الأصل إن القرارات الإدارية يجب أن تتمتع بالنسبة لغاياتها بقرينة المشروعية وعلى من يدعي قيام عيب الانحراف بالسلطة أن يقيم الدليل على ذلك، وهذه القرينة تلازم كل قرار إداري خال من الأسباب، وتبقى إلى أن يثبت الطاعن أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة ولا تمت إلى المصلحة العامة بصلة. [2]

   وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها (لمجلس الوزراء إحالة الموظف على الاستيداع دون أن يكون ملزماً بالإفصاح عن السبب وفق أحكام نظام الخدمة المدنية وعلى المستدعي (الطاعن) تقديم البينة على صحة وسلامة ذلك القرار). [3]

   وقد يجد الطاعن مشقة وصعوبة في إثبات الحصول على الدليل، وعلى هذا الأساس فإذا كان ملف الدعوى أو أسباب القرار المطعون فيه أو الظروف المحيطة بإصداره

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(2) د. يوسف حسين البشير، القانون الإداري، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1997م، ص 184.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (312/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 542.

كافية للدلالة على وجود هذا العيب، وان على القاضي أن يحكم بإلغاء القرار المشوب بعيب الانحراف أو أن يطلب الطاعن القيام بإثباته.

ففي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إيقاع عقوبة الإنذار بحق الموظف دون استدعائه ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وإتاحة الفرصة له لدفع التهمة أو تبريرها يشكل إخلالاً بضمانات حق الدفاع) [(1)]، وحق الدفاع من حقوق العدالة الطبيعية.

2. يفترض في الأدلة والقرائن التي يقيمها الطاعن لإثبات عيب الانحراف بالسلطة أن تكون ثابتة وقاطعة الدلالة على قيام هذا العيب وان تكون مؤثرة في طبيعة القرار المطعون فيه وللقضاء سلطة تقديرية في هذا الشأن.

ففي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه (إذا تبين من الظروف التي أحاطت بصدور قرار نقل الموظف إن الإدارة استهدفت غاية خلاف المصلحة العامة فيكون قراراها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع). [(2)]

3. يجب التنبيه على ضرورة استدعاء مصدر القرار الإداري المطعون فيه والتحقيق معه لمعرفة البواعث التي كانت من وراء إصدار القرار لتطبيق مبدأ سيادة حكم القانون.

الوسائل لإثبات عيب الانحراف بالسلطة: على المدعي بعيب الانحراف بالسلطة الاستعانة هو والقاضي بالوسائل التي قد تتوفر لإثبات عيب الانحراف سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة.

أولا:- الوسائل المباشرة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة:- قد تشتمل ما يلي:

أ- إثبات الانحراف بالسلطة من المستندات والسجلات الرسمية في الإدارة أو الملف المتعلق بالموضوع من قرارات وتعليمات، ويمكن للقاضي التعرف على العيب من خلال المناقشات الشفهية السابقة أو المصاحبة أو اللاحقة لإصدار ذلك القرار، أو

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (125/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1088.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (363/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1004.

من خلال المراسلات المتبادلة بين الجهات المصدرة للقرار وسلطتها الرئاسية، والتوجيهات الذي يتلقاها الرئيس الإداري من رئيسة الأعلى أو من الجهات الاستشارية.

ففي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم إجراء التحقيق مع صاحب العمل حول المخالفات المنسوبة إليه يشكل ضرراً بضمانات حق الدفاع) [1]، وفي سابقة أخرى أمام محكمة العدل العليا جاء قولها (إن قرار مجلس نقابة المحامين بنقل اسم المحامي المستدعي إلى سجل المحامين غير المزاولين وعدم احتساب مدة حددها المجلس بقراره من مدة المزاولة الفعلية بسبب تردده على محل شقيقة لا يقوم على أساس من القانون لعدم ثبوت ممارسته للتجارة) [2]، علماً بأن مجلس نقابة المحامين استند على ضبط لجنة المزاولة وإفادة المستدعي وهما لا يشكلان بينة كافية لإثبات احترافه للتجارة في محل شقيقة.

ب- إثبات الانحراف بالسلطة من نص القرار:- تبرز مهمة القاضي بالبحث عن الانحراف بالسلطة من خلال ما جاء بنص القرار المطعون فيه، كأجراء تمهيدي كبديل عن البحث في سائر أوراق الدعوى.

وقد يرد في نص القرار اعتراضاً من الإدارة بالانحراف في السلطة، وذلك عندما تتصور الإدارة إنها لم تخطيء، عندها تكشف عن هدفها، فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون، وهذا الاعتراف قد يكون في حالات نادرة أو محدودة من الناحية الواقعية. [3]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء اجتهادها بالقول (إن توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها قانون الحرف والصناعات دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك من شأنه إلحاق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على التعويض عن هذا الضرر المعنوي). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (132/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4199.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (554/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 536.

(3) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الامة، مرجع سابق، ص 378.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

وهذه المخالفة ظهرت من خلال النصوص القانونية والتي لم تعطي المحافظ الحق والصلاحية بإصدار مثل هكذا قرار مما يجعل من القرار إساءة لاستعمال السلطة وعلى المحافظ أن يتحمل المسؤولية الشخصية عن ذلك كموظف إداري.

قد يثبت اعتراف الإدارة بعيب الانحراف بالسلطة من خلال استعجالها لسحب قراراها، حيث يشكل السحب اعترافاً ضمنياً بان القرار مشاب بعيب تدركه الإدارة وسيكون هذا العيب مصدراً لإبطال القرار ومأخذاً على الإدارة، عندها على القاضي أن يحكم بانتهاء الخصومة عند استجابة الإدارة لطلبات المدعي، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (للإدارة أن تسحب القرار الإداري المخالف للقانون.....). [1]

عندما تفصح الإدارة مختارة أو مجبرة عن أسباب قراراها، فان تلك الأسباب نظراً لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية قد تنم عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة من إصدار القرار[2]، وتبين ذلك من خلال الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا في إحدى إحكامها حيث قالت (تعتبر إجراءات لجنة التحقيق في جامعة مؤتة باطلة لاستماعها للشهود دون حلفهم القسم القانوني) [3]، وهذا سبب مباشر.

ثانياً:- وسائل الإثبات غير المباشرة لعيب الانحراف بالسلطة:- ففي حالة عدم إثبات الانحراف بالسلطة في الطريق المباشر لعدم إتاحة الأمر الذي يكون على القاضي البحث عن وجود عيب الانحراف بالسلطة من خلال وسائل غير مباشرة.

لذا حرض القضاء على إعداد المشروعية فانه يتجاوز ملف الدعوى لإثبات عيب الإساءة لاستعمال السلطة إلى غيره من الأدلة التي يمكن للمدعي تقديمها والتي تشكل مجموعة من القرائن التي من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غايتها من وراء إصدار القرار، عندها قد ينتقل عبء الإثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (98/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009، ص 506.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 909.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (411/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م،ص630.

ذاتها،فعند سكوتها أو لم تقنع القاضي بإجابتها يعتبر ذلك تسليماً منها بطلبات المدعي.[1]

القرائن التي يؤخذ بها كوسائل غير مباشرة لإثبات عيب الإساءة باستعمال السلطة منها:-

1) الإسراف في الشدة المجافية للحقيقة، وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا حول ذلك بقولها (يخالف القرار أحكام الخدمة المدنية نقل موظف إلى وظيفة أدنى من وظيفته التي كان يشغلها)[2]، وهذا يعكس الشدة والقسوة في القرار ضد الموظف.
2) تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق أو المستندات المتعلقة بالموضوع قرينة على امتناعها لصالح المدعي لإبراز الوثائق التي تدينها.
3) الامتناع من قبل الإدارة عن إصدار ترخيص معين دون عذر مقبول أو مشروع، وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا جاء فيه (لم يرد نص في قانون رخص المهن يعتبر وضع المنطقة تحت الدراسة سبباً لسحب رخصة المهن الممنوحة للمستدعي وإلغاء الترخيص المهني، ويكون القرار مستنداً لسبب غير صحيح مستوجب الإلغاء). [3]
4) عدم الملائمة: يتمثل ذلك في عدم تناسب الجزاء أو العقوبة على سبيل المثال مع الذنب أو الجريمة أو المخالفة المرتكبة أو عدم الملائمة الواضحة من تصرف الإدارة أو الغلو أو المبالغة أو الاستهتار أو التساهل مع الغير أو صاحب الشأن استناداً إلى فكرة الخطأ الظاهر والغلو في استعمال السلطة، وفي اجتهاد قضائي لمحكمة العدل العليا جاء فيه (يشوب الغلو في العقوبة لان مقدار العقوبة لا يتناسب مع المخالفة المنسوبة للمحامي). [4]

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيما، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 569.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (253/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 578.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (488/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1145.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (475/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1741.

5) انعدام وجود الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري:- أي عدم وجود مبرر معقول يستند عليه القرار المطعون فيه ومثال ذلك تخطي موظف في الترقية أو الترفيع دون سبب واضح ومعقول لذلك التصرف، وهذا يجعل القرار معاب بعيب الانحراف ويجب إلغاؤه، وفي حكم لمحكمه العدل العليا جاء فيه (يعتبر تبلغ الوكيل غير الموكل بالتبليغ بوكالة عامة غير قانوني).[1]

6) كيفية تنفيذ القرار الإداري:- الطريقة والأسلوب والإجراءات التي اتخذتها الإدارة لكيفية تنفيذ القرار، وغالباً ما تعتمد على الأسلوب السريع والقوة والسلطة من خلال الضابطة العدلية أو الضابطة الإدارية بقصد السرعة لفرض الأمر الواقع على صاحب الشأن، ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا جاء قولها (لامين عام وزارة العدل نقل موظفي الفئتين الثانية والثالثة من وظيفة إلى أخرى أو مكان أخر داخل المملكة دون تنسيب من أي جهة، ولا يحد من سلطة الأمين العام إلا قيد حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو انتقامية).[2]

7) الإخلال بمبدأ المساواة:- وذلك من خلال التمييز في المعاملة والخدمة التي تقدم للأفراد دون أن يكون لهذه المحاباة أو التمييز أي سبب مقنع، عندها فانعدام السبب أو المبرر يقود إلى أن هنالك عيب الانحراف بالسلطة اتجاه الآخرين.

إن المساواة في تقديم الخدمة بشكل عام هي أساس العديد من القيم وأساس للقواعد القانونية وأساس لمبدأ المشروعية وإذا لم تحترم الإدارة مبدأ المساواة فان هنالك قيم كثيرة تتهاوى في المجتمع وتنفقد الطمأنينة وانعدام الأمن والخوف على المصالح والحقوق والحريات، والمحصلة فالمساواة في الحقوق العامة تعد ركيزة أساسية لتلك الحقوق وأساس العدل والسلم الاجتماعي.

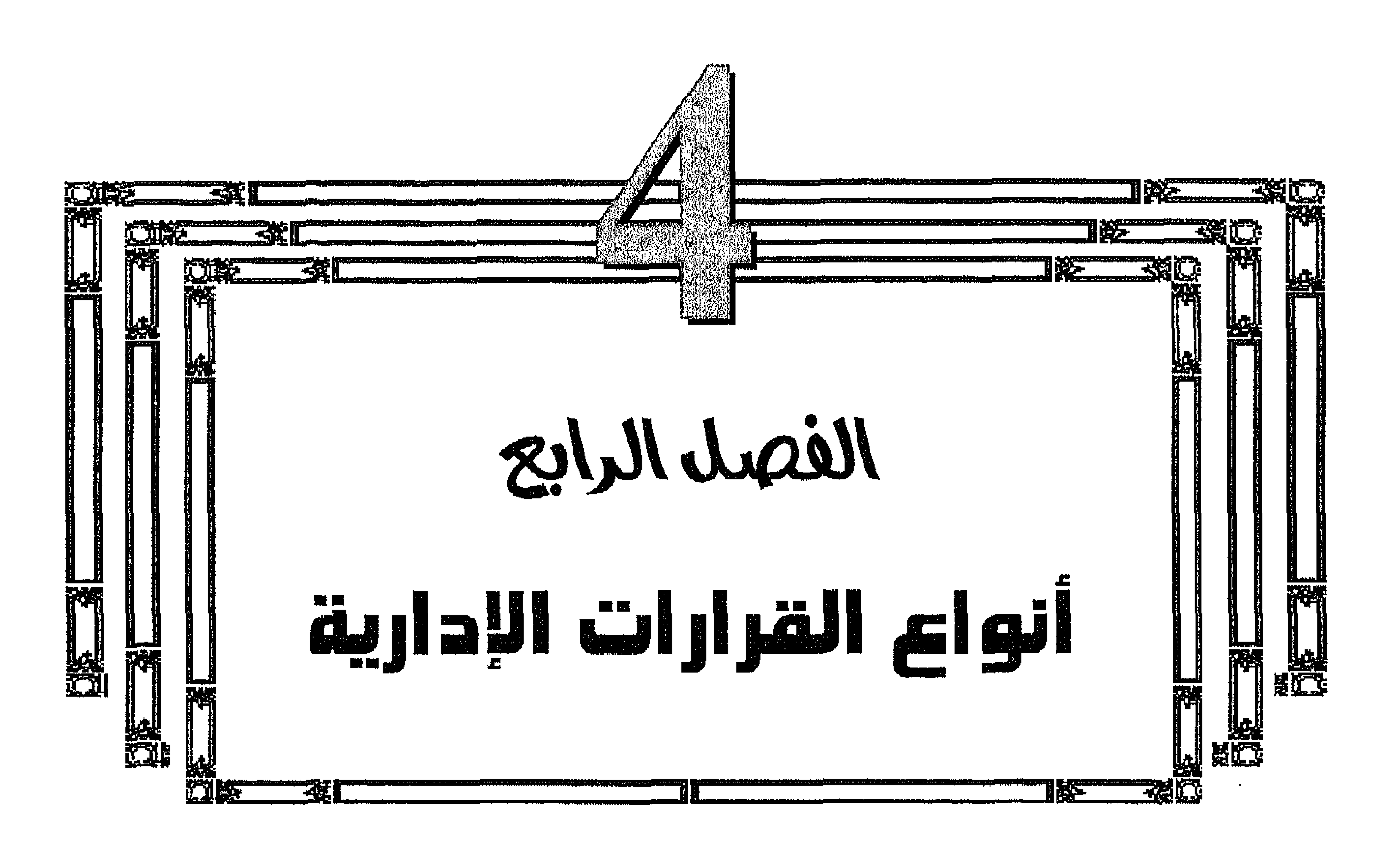
---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (269/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1921.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (624/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1034.

8) استدعاء الخصوم ورجال الإدارة:- يتم ذلك بقصد مناقشتهم فيما هو مناسب من عناصر الدعوى المرفوعة ضد الإدارة رغم أن القوانين لا تقر بذلك أي عدم استدعاء موظفين للمحاكم نظراً لوجود وكلاء قانونيين يمثلون هذه الإدارة، بل على الإدارة تقديم جميع الوثائق والمستندات المطلوبة شريطة أن لا تؤثر على الأمن القومي للدولة بشكل عام، وقد يحصل أن يتم استدعاء رجال الشرطة لمناقشة المخالفات التي يتم تحريرها من قبلهم لمستخدمي العربات وذلك أمام محكمة خاصة (محكمة الشرطة) والغاية من إحضار رجل الإدارة لمناقشته من قبل القاضي بهدف التوصل إلى وجود عيب إساءة استعمال السلطة.

والقرائن وسيلة مهمة من الوسائل التي يستطيع التوصل من خلالها إلى عيب إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة عند إصدار القرار الإداري المطعون فيه.



الفصل الرابع

أنواع القرارات الإدارية

الفصل الرابع
أنواع القرارات الإدارية

تقديم:-

تتنوع القرارات الإدارية بتنوع المواضيع التي تتضمنها تلك القرارات، وتنوع الجهات الإدارية المختصة بإصدار تلك القرارات، إضافة إلى ما يترتب على تلك القرارات من آثار تؤثر في المراكز القانونية للأفراد والجماعة في الدولة.

كذلك تتنوع القرارات من حيث المدى والعمومية ومن حيث التكوين، وتتنوع من حيث خضوعها للرقابة القضائية.

نناقش هذا الفصل: أنواع القرارات الإدارية من خلال مبحثين:

المبحث الأول: أنواع القرارات الإدارية من حيث الموضوع.

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء.

المبحث الأول
أنواع القرارات الإدارية من حيث الموضوع

تقديم:-

القرارات الإدارية من حيث موضوعها قرارات كلها تتعلق بتنظيم حياة الأفراد وسلوكهم في المجتمع، والتي يحكمها هو جواز الطعن فيها بالإلغاء والتعويض للأضرار التي تنتج عنها، وتخضع لرقابة القضاء الإداري بنظر الدعاوي التي ترفع بشأنها سواء كانت دعاوي إلغاء أو دعاوي تعويض.

القرارات بأنواعها تخضع للقضاء إذا كانت نهائية ويطلق عليها بالقضاء وباصطلاح القرارات التنفيذية والبعض الأخر يطلق عليها الأعمال الإدارية التي تصدر عن الإدارة من جانب واحد. (1)

هذا والقرارات حسب موضوعها تقسم إلى نوعين هي القرارات التنظيمية (اللائحية) والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة لتنظيم سلوك الأفراد بوجه عام، أما النوع الأخر هو القرارات الفردية التي تتضمن أمرا أو ترخيصاً يحدد حقوق وواجبات فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم.

نناقش في هذا المبحث أنواع القرارات الإدارية من حيث الموضوع من خلال مطلبين:-

المطلب الأول: القرارات التنظيمية (اللائحية).

المطلب الثاني: القرارات الفردية.

---

(1) د. محمد فؤاد مهنا، مبادىء وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973م، ص697.

المطلب الأول

القرارات التنظيمية (اللائحية)

عرفت القرارات التنظيمية بأنها القرارات التي تتضمن قاعدة عامة ومجردة، بحيث لا تتعلق بشخص أو بشيء أو حالة بالذات، وإنما تتعلق بمسائل متجددة، تحدد بأوصافها وشروطها وتعتبر قوانين من الناحية المادية والموضوعية. (1)

القرارات التنظيمية (اللائحية) هي قرارات إدارية اجمع عليها الفقه والقضاء على إنها قواعد عامة وتتوجه بالخطاب إلى أفراد معينين بصفاتهم ووظائفهم لا بذواتهم وأسمائهم، وهي من الناحية الموضوعية تشريع وتختلف عنه من الناحية العضوية لأنها تصدر عن السلطة التنفيذية في حين التشريع العادي يصدر عن مجلس النواب (البرلمان).(2)

اللوائح الإدارية هي قرارات إدارية تنظيمية تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة، تخاطب جميع أفراد الدولة أو طائفة منهم دون تحديد أو تعيين لشخص المخاطب بذاته أو الأشخاص المخاطبين بذاتهم(3)، وتصدر عن السلطة التنفيذية وذلك في حدود اختصاصها التشريع الممنوح من السلطة التشريعية فاللائحة تخاطب جميع مواطني الدولة، أو فئة منهم دون تحديد كفئة المهندسين أو الأطباء أو المزارعين أو السائقين، وتطبق على كل من يستوفي شروطاً محددة تضعها هذه القواعد سلفاً، ومثال ذلك صدر قرار لتنظيم الشوارع بالمدينة فذلك قرار تنظيمي وقواعده تنطبق على كل من يسير بمركبة في تلك الشوارع دون تميزهم.

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، لسنة 2009م، ص129.

(2) د. حسين عثمان، القانون الإداري، الدار الجامعة، ط1، بيروت، 1988، ص34.

(3) د. محمد فؤاد مهنا، مباديء واحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 715.

في حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يتفق ونظام الهيئة التدريسية لجامعة آل البيت إيقاع عقوبة الإنذار النهائي على الأستاذ الذي قام بإجراء اتصالات مطولة مع هاتف الطالبة المشتكية) [1]، واستند الحكم على نظام الهيئة التدريسية في جامعة آل البيت رقم (154) لسنة 2003م والذي نص في إحدى مواده على انه (إذا خالف عضو الهيئة التدريسية القوانين والأنظمة والتعليمات القرارات المعمول بها فتوقع عليه العقوبة التأديبية والإنذار أحداها). [2]

القرار التنظيمي يطبق على عدد من الحالات أو على حالة واحدة ما دامت الحالة متجددة بذاتها ويمكن أن يكون المخاطب به معروف وقت صدوره، ويمكن أن يتسع ليشمل غيره مع جواز أن يطعن به مباشرة أو بالطرق غير المباشرة والمهم أن يكون محل تطبيق القرار بحالات غير محدد بعينها. [3]

إن صفة العموم تتحقق في القواعد التنظيمية حتى ولو كان الخطاب موجهاً إلى شخص واحد طالما أن وسيلة تعيين هذا الشخص هي صفته أو وظيفته وليست ذاته، فتعدد الأشخاص ممن ينطبق عليهم القرار لأهمية له في وصف القرار بالصفة اللائحية.

للائحة معياران فالأول هو أن يتضمن القرار قاعدة عامة ومجردة، إما المعيار الثاني أن يتناول الإجراءات تنظيم مرفق عام، فالقرار التنظيمي (اللائحي) يولد مركزاً قانونياً عاماً وكذلك العكس القرار الفردي الذي ينشأ مركزاً قانونياً خاصاً للفرد المعني. [4]

اقتضت الظروف بالأعتراف للسلطة التنفيذية أو للإدارة بالحق في إصدار هذه القرارات التنظيمية أو التشريعات الفرعية التي يعجز البرلمان – صاحب الاختصاص

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (545/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م،ص618.

(2) نظام الهيئة التدريسية في جامعة آل البيت رقم (154) لسنة 2003م، م(47).

(3) د. محمود حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص178.

(4) حسين عثمان، القانون الإداري، الدار الجامعية، ط1، بيروت1988م، ص42.

الأصيل في التشريع – عن توفيرها لتلبية حاجات الدولة المتزايدة إلى التنظيمات التشريعية.[1]

الأنظمة أو اللوائح إذا اشتركت مع القانون في انطوائها على قاعدة عامة مجردة فإنها تعتبر اقل درجة من القانون أو ادنى من القانون فيما يتعلق بقوتها القانونية بحيث لا يجوز لها مخالفة أو تعديل أو إلغاء القانون ويرجع ذلك إلى أن القانون هو تعبير عن إرادة الأمة بواسطة ممثليها في مجلس النواب، بينما الأنظمة (اللوائح) ما هي إلا تعبير عن إرادة السلطة التنفيذية وهذه النظرة السائدة بصيغة عامة في القضاء.

الأحكام العامة للقرارات التنظيمية اللائحية ومنها ما يلي:-

1. يسري القرار التنظيمي من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية كقاعدة عامة.
2. يمكن إلغاء القرارات اللائحية دون الاحتجاج بالحقوق المكتسبة.
3. يجوز الدفع بعدم مشروعية القرارات التنظيمية في أي وقت.
4. يعلق تطبيق القانون على صدور القرارات اللائحية اللازمة لتنفيذها.

القرار التنظيمي العام هو القرار الذي يتضمن محله إنشاء حقوق والتزامات عامة ومجردة، لذا فالعمومية تعني إن القرار يتوجه بخطابه إلى كل من يوجد في مركز قانوني معين وليس إلى فرد أو أفراد معينين بذواتهم، ولا يعتبر من طبعة القرار أن يكون المخاطب به طائفة محددة ما دام أعضاؤها غير محددين بأسمائهم وذواتهم[2]، ومثال ذلك القرارات التي تنظم شؤون التجارة والتجار والمهندسين أو المحامين، والقرارات المتعلقة بسكان منطقة معينة، ولا تعتبر من طبيعة هذا القرار أن يكون المخاطب به معيناً وقت صدور القرار أو في فترة من فترات تطبيقه ما دام هذا التطبيق ليس مقصوراً على الشخص بعينه.

(1) د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة، مطبعة مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 1977م، ص5.

(2) د. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة،الاسكندرية، 2005م، ص76.

إما التجريد في وصف القرار التنظيمي يعني أن هذا القرار ولا يستنفذ لا ينتهي تطبيقه على حالة أو حادثة واحدة بعينها وإنما يبقى سارياً ويتجدد تطبيقه بتجدد الحالات المماثلة التي تقع في المستقبل وذلك بطبيعة الحال ما لم يسحب أو يلغى القرار بالطرق القانونية المقررة، ويمكن أن ينتهي القرار إذا كان لسريانه آجل محدد أن ينقضي بانقضاء المدة، فلائحة المرور التي تعمل على تنظيم المرور تطبق على جميع مستخدمي السيارات ولا تنتهي إذا طبقت على حالة بل تستمر ما لم تستبدل بلائحة جديدة.

الأنظمة (اللوائح) تنظمها أو تشرعها السلطة التنفيذية بحيث تكون قواعد تفصيلية للقواعد القانونية التي تصدر كقوانين، ويكون صبغتها تفصيلية فنية، للمهام والواجبات والاختصاصات التي تنفذها الجهات الإدارية، وهذه يصعب على البرلمان البت بها بل تحتاج إلى متخصصين وأصحاب خبرة في الإعداد والمناقشة لحسنات وسيئات هذه القواعد، وقد يستغرق مناقشتها زمن طويل من فبل البرلمان، حتى وان استعان بالخبراء والاستشاريين ويصعب على أعضاء البرلمان مناقشتها بشكل علمي لضعف الخبرة الفنية بكل هذه المجالات، وهذا الذي قاد إلى تواجد هذه اللوائح (القوانين الفرعية) إلى جانب القواعد القانونية. (1)

أنواع الأنظمة (اللوائح الإدارية):-

هي لوائح مستقلة تحل محل التشريع بالنسبة لتنظيم وإنشاء المرافق الحكومية العامة، وتنسق سير العمل في تلك المصالح وبناء على ذلك فالقرار التنظيمي بمثابة تشريع مختص بإصداره السلطة الإدارية وفقاً لأحكام الدستور. (2)

اولاً : اللوائح التنظيمية:- القصد من إصدار مثل هذه اللوائح لتنظيم جميع مرافق الدولة العامة، وتصدرها السلطة التنفيذية بموافقة السلطة التشريعية، وتنظم جميع

(1) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص132.

(2) د. محمود حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص8.

متطلبات الحياة اليومية في الإدارات الحكومية وديمومتها داخل أوساط المجتمع والمجالس المختلفة وعلى رأسها المجالس المحلية.

بالعادة يتم إصدار هذه اللوائح من قبل رأس الدولة ومجلس الوزراء، وتنص على إنشاء المرافق العامة والمصالح العامة، أي بعبارة أخرى أن اللائحة التنظيمية تصدر بقصد إنشاء وتنظيم سير جميع المرافق العامة أو المصلحة العامة[1]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا أشار إلى هذه الأنظمة حيث جاء قولها (إن القرارات التنظيمية أو الفردية قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا) [2]، وأشار الدستور الأردني بنص جاء فيه القول (لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع الأنظمة من اجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة) [3]. وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول تطبيق نظام الخدمة المدنية والذي يعمل على تنظيم الخدمة المدنية في جميع إدارات الدولة وتحديداً في هذه السابقة حول تطبيق المادة (141/ أ) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على انه (إذا ارتكب الموظف مخالفة القوانين أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، توقع عليه إحدى العقوبات التالية ومنها عقوبة (التنبيه) [4]، لذا جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يتفق وأحكام نظام الخدمة المدنية قرار مدير صحة العاصمة بتوجيه عقوبة التنبيه إلى المستدعية نظراً لعدم التزامها بأخلاقيات الوظيفة ومعاملتها للمراجعين معاملة فضة). [5]

---

(1) د. حسين عثمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 56.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (451/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص662.

(3) الدستور الاردني 1952م، م(114).

(4) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (30)لسنة 2007م، م (14/ أ).

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (3/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص29.

ونص الدستور الأردني بإحدى مواده إلى أن (يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية..... وتعيين صلاحيات رئيس الوزراء ويصدق عليها الملك).[1]

وفي نص أخر لتنظيم اللوائح التنظيمية جاء في الدستور الأردني النص على أن (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات ودوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومناهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعيين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء وبموافقة الملك).[2]

ومن الأنظمة التنظيمية نظام الهيئة التدريسية في جامعة مؤتة والذي أشار في إحدى مواده على انه يعتبر عضو الهيئة التدريسية فاقداً لوظيفته إذا تغيب عن عمله بدون عذر يقبله مجلس الجامعة لمدة تزيد على ثلاث أسابيع متصلة وجاء في السابقة المعروضة أمام محكمة العدل على ضوء ما جاء باللائحة التي تنظم عمل الهيئة التدريسية في الجامعة قول المحكمة على انه (يعتبر عضو الهيئة التدريسية فاقداً لوظيفته لتغيبه عن عمله ودون عذر يقبله مجلس الجامعة مدة تزيد على ثلاثة أسابيع عملاً بنظام الهيئة التدريسية في جامعة مؤتة).[3]

ثانياً : اللوائح التنظيمية:- القانون كتشريع يتضمن قواعد عامة رئيسية وتبرز الحاجة لكي يمكن العمل به ووضعه موضع التنفيذ، ويحتاج إلى بعض الإجراءات التنفيذية والتي تتضمن تفاصيل دقيقة لازمة لإنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، والقواعد التفصيلية هذه لازمة لتطبيق القانون واللوائح التنفيذية هي لتفسير القانون وبيان شروط وحالات انطباق القانون.

(1) الدستور لاردني 1952م المعدل، م(45).
(2) الدستور الاردني 1952م، م(120).
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (104/ 2008) مجلة نقابة المحامين 2009م، ص147.

وجاء نص في الدستور الأردني بإحدى مواده على أن (الملك يصدق القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها شريطة أن لا تتضمن ما يخالف أحكام هذا الدستور) [1]، وبهذا فالسلطة التنفيذية استمدت حقها في إصدار هذه اللوائح بتخويل من المشرع الدستوري وبنص صريح.

هذه الأنظمة التنفيذية تبقى سارية المفعول والعمل قانونياً بموجب النصوص إلى أن يتم إلغاء القانون الذي صدرت تنفيذاً له ما لم ينص في القانون اللاحق على استمرار العمل بالنظام القائم لحين صدور نظام جديد للقانون المعدل أو الجديد، وتسري أحكام اللائحة القديمة إلا ما يتعارض مع أحكام القانون الجديد. [2]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن نظام هيئة المكاتب العاملة في استقدام أو استخدام غير الأردنيين وعمال المنازل لا يخالف الدستور والقانون وبالتالي فان الطلب يوقف العمل به غير مستند الأساس من الواقع والقانون). [3]

وجود اللوائح التنفيذية بقصد وضع القانون موضع التنفيذ الفعلي، حيث يكون هذا التنفيذ متعذراً أو ربما ينفذ بشكل خاطئاً، لهذا فالسلطة التنفيذية تتمتع بسلطة تقديرية وهي بصدد إصدار هذه اللوائح من حيث إصدارها وحجمها ووقت إصدارها إلا إذا طلب المشرع إصدارها بوقت محدد.

تصدر اللوائح بشكل مركزي من مجلس الوزراء وليس بشكل إقليمي على مستوى المحافظات أو الأقاليم أو الولايات في حالة وجود ولايات أو أقاليم بل تصدر على مستوى الدولة لأنها تتصف بالعمومية.

(1) الدستور الاردني 1952م، م(31).

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري، مرجع سابق،ص82.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (94/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص602.

إن امتناع السلطة التنفيذية عن إصدار لائحة تنفيذية رغم توجيه المشرع لها بذلك يرتب مسؤولية سياسية أمام البرلمان، وإذا أصدرتها بعد الميعاد المحدد من قبل المشرع فان ذلك لا يؤدي إلى مشروعيتها. [1]

إن القانون الإداري استقر إلى حد ما على أرجاء تنفيذ القانون لحين صدور اللائحة التنفيذية وذلك في حالتين، الأولى إذا نص القانون صراحة على نفاذة بعد صدور اللائحة التنفيذية، إما الحالة الثانية هي استحالة تنفيذ القانون بدون اللائحة التنفيذية وذلك لان القانون ينطوي على قواعد عامة والتي تتطلب توضيح من خلال إصدار تفاصيلها باللائحة وهذا الربط يخالف مبدأ إنفاذ القانون لمجرد نشره في الجريدة الرسمية.

يرى بعض الفقهاء أن اللوائح التنفيذية بقدر ما هي في حقيقتها عملاً منفذاً للقانون بقدر ما تكون عملاً مكملاً ومساعداً لتكملة بعض النصوص في القانون وسد الثغرات التي لم يغطيها المشرع في صياغة القانون ومقتضى التكملة هو وضع التفاصيل التنفيذية ولم يرد أي حق لتقرير قواعد قانونية جديدة بالقانون وعلى الإدارة مراعاة ما جاء به دون الانحراف عن غاية المشرع. [2]

إما الرأي الفقهي المخالف للرأي السابق والذي يرى فيه عدم المشروعية بإدخال أي إضافة تكملة للقواعد بواسطة اللوائح، لان تلك الإضافة أو التكملة للنقص في قواعد القانون تشكل خروجاً عن مجال التنفيذ إلى دائرة التشريع[3]، وهذا بالفقه والقضاء غير مقبول إطلاقا وأنا كباحث مع هذا الرأي وعدم إعطاء الفرصة للإدارة أن تصدر تشريعات لان هذه مهمة السلطة التشريعية.

---

(1) د. سليمان الطماوي، القرارات الادارية، مرجع سابق، ص444.

(2) د. بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، القاهرة، 1979م، ص287.

(3) د. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، ط5، ب.ن، القاهرة ، 1966م، ص125.

ثالثاً : لوائح الضبط:- وتسمى أحياناً اللوائح البوليسية وتصدر لأهداف محددة بقصد تنظيم العمل والتصرفات لتجنب مخاطر معينة قد تلحق بالمجتمع وذلك إذا لم تنظم هذه الأمور من خلال نظام أو لائحة، ومثالها اللوائح الخاصة بحفظ ومراقبة الصحة العامة ومراقبة الأسواق ومراقبة الأدوية والأغذية ولوائح ضبط المرور وغيرها.

إصدار مثل هذه اللوائح يمثل خطورة واضحة إذا أطلق العنان والحق للسلطة الإدارية في إصدارها نظراً لأنها تقيد من حريات وحقوق بعض الأفراد، إضافة إلى أن هذه اللوائح تتضمن عقوبات عند مخالفتها[1]، وتلك التصرفات تشكل استثناء على الأصل العام من عدم تقييد حريات الأفراد وذلك إلا بمقتضى قانون صادر عن البرلمان وانه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص في القانون.

يفترض في الإدارة أن لا تتعدى في دوافع إصدارها وغاياتها حدود مهمة الضبط الإداري التي تتطلبها ضرورة المحافظة على النظام العام في المجتمع وان لا تتجاوز حدود العقوبات التي نص عليها القانون[2]، أي قانون العقوبات.

إن شمول هذه اللوائح لما يعرف بلوائح الضبط الإداري ولوائح البوليس لهدف محدد، فان هي حادت عنه ولم تحقق ذلك الهدف فان تلك اللائحة تصبح باطلة لأنها صدرت بصورة مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف[3].

يفترض أن لا تمتد سلطة إصدار لوائح الضبط إلى تقييد الحريات وحقوق المواطنين في النطاق المقرر بالقانون ووفقاً للدستور، لان هذه الحقوق والحريات لا يجوز المساس بها وذلك طبقاً للمبادئ التي نص عليها الدستور الأردني 1952م والتي أوردها إزاء أرقام المواد المدرجة بجوارها كالحرية الشخصية (م7)، وحرية الإقامة والتنقل (م9)،

(1) د. حسين عثمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص56.

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص85.

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق،1970م، ص196.

وحرية الرأي والصحافة والطباعة (م15)، وحرية العقائد والشعائر الدينية (م14) وغيرها.

رابعاً : لوائح الضرورة:- هي لوائح ذات طابع استثنائي وتصدر عن السلطة التنفيذية وهي مقيدة بقيد زمني بحالة عدم انعقاد البرلمان أو إذا البرلمان قد حل، وكذلك مقيدة بقيد موضوعي، أي وجود حالة الضرورة على أن تعرض هذه اللوائح في أول جلسة للبرلمان في حالة انعقاده، وإلا فهي قابلة للبطلان بأثر رجعي أي من تاريخ صدورها ودون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك[1].

إن الظروف الاستثنائية تتطلب سرعة الإجراءات لمعالجة الوضع القائم وذلك بقصد الحفاظ على امن وسلامة الدولة وأفراد المجتمع بشكل عام، ويجب الإقرار بضرورة ومشروعية مثل هذه اللوائح وان هي خالفت في بعض قواعدها القانونية استناداً إلى نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية لان وجودها يتطلب وجود أخطار جسيمة تحدق في الدولة ووجودها يكون بشكل مفاجئ، ولهذا فان لائحة الضرورة هي الوحيدة واللازمة لمواجهة تلك الظروف بقصد تحقيق المصلحة العامة.

قد تصدر اللوائح لمواجهة الأمور المستعجلة والتي لا تحتمل التأخير سواء في حال انعقاد البرلمان أو في حالة عدم انعقاده ويكون لها قوة القانون بعد عرضها على البرلمان لإقرارها أو تعديلها أو إلغاؤها.

شروط لوائح الضرورة: يجب إن تصدر ضمن شروط وحدود وضوابط كي لا يطعن في مشروعيتها ومن هذه الشروط ما يلي:-

أ- وجود حالة الضرورة:- التي تتطلب اتخاذ تدابير وقائية سريعة ولا تحتمل أي شكل من أشكال التأخير، وهي ظرف استثنائي من شأنه تهديد هيكل الدولة أو أفرادها بخطر جسيم، والجسامة تعني خروج الوضع عن المعتاد أو المألوف مع عدم القدرة على مواجهة ذلك الخطر بالوسائل القانونية العادية.

---

(1) د. حسين عثمان ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص58.

ب- تقدير حالة الضرورة:- تقدر الضرورة بقدرها وهذا المبدأ قانوني ومبدأ شرعي، على أن لا يبالغ بالتقدير لإصدار مثل هكذا لوائح، وصاحب التقدير لحالة الضرورة هو السلطة التنفيذية، وهي خاضع لرقابة القضاء لاحقاً.

ج- الرقابة السياسية من قبل البرلمان للوائح الضرورة:- قد تصدر اللوائح في حالة انعقاد البرلمان وسيكون له رأي مسبقاً بذلك، إما إذا صدرت في حالة غياب البرلمان فإنها ستعرض على البرلمان بأول جلسات انعقاده، ويفترض في هذه اللوائح أن تكون مشروعة بعد عرضها على البرلمان، ولها قوة القانون لأنها قبل ذلك تعتبر قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري وبعد إقرارها في البرلمان لا تخضع لرقابة القضاء بل تخضع لرقابة القضاء الدستوري المتمثل في المحكمة الدستورية في حالة وجودها في النظام القضائي.

إما الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أورد عدد من مقومات حالة الضرورة وتشمل ما يلي:-

أ- قيام خطر جسيم يستلزم سرعة تدخل الإدارة لمواجهته قبل فوات الأوان مما يشكل صعوبة لتداركه مما يلحق جزء بأمن وسلامة الدولة والمجتمع.

ب- أن يكون الخطر المفاجئ حقيقياً ومؤكداً وعلى وشك الوقوع إن لم يكن وقع.

ج- يتعذر دفع الخطر بالوسائل العادية والقوانين القائمة.

خامساً : اللوائح التفويضية: تصدر عادة عند الضرورة بناء على تفويض من البرلمان ولمدة محدودة وان يبين موضوعها والأسس التي تقوم عليها ويجب عرضها على البرلمان في أول جلساته بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا عرضت أو لم تعرض ولم يوافق المجلس عليها عندها يزول ما كان لها من قوة القانون.(1)

(1) د. حسين عثمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص60.

إن صدور هذه اللوائح لمدة محددة وفي موضوعات محددة وبموافقة مجلس النواب على تفويض السلطة التنفيذية بإصدارها وفقاً لشروط معينة منها ما يلي:-

أ- توفر الضرورة لإصدارها وذلك بناء على تقدير مجلس النواب لحالة الضرورة.

ب- تحديد موعد متى يبدأ أو متى ينتهي العمل في لوائح التفويض.

ج- يحدد البرلمان الموضوع التي تتضمنه اللوائح وذلك ضمن التفويض وليس تفويضاً عاماً.

د- عرض القرارات التي أصدرتها السلطة التنفيذية في اللوائح التفويضية بعد انتهاء مدة التفويض.

القصد من هذه اللوائح هي لمواجهة موقف أو أزمة كالأزمات العسكرية أو الاقتصادية، وإصدار هذه اللوائح يعتمد على دستور الدولة والذي ينص صراحة على انه يجوز أو لا يجوز للبرلمان أن يفوض في وظيفته التشريعية وهذا التفويض في الدستور الأردني غير موجود.

مبررات إصدار اللوائح التفويضية:- بالرغم من خطورة اللوائح التفويضية والتي تسهل مهمة وظائف وواجبات الدولة فهناك أسباب ومبررات لإصدار مثل هذه اللوائح وحصرها الفقه بما يلي:-

أ- يتطلب التشريع اللائحي أحياناً السرعة والسرية لتحقيق القصد على خلاف القوانين العادية التي تتطلب إجراءات معينة وتأخذ زمن طويل وعلانيتها داخل البرلمان وإطلاع الإعلام عليها بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

ب- تحتاج بعض الأزمات كالأزمة الاقتصادية على سبيل المثال لحلول لمشاكلها الفنية المعقدة، وهذه خارج قدرة أغلبية أعضاء مجلس النواب، فالسلطة التنفيذية ومستشاريها اقدر على ذلك.

ج- قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية خطيرة تحتاج لحزم وسرعة في التصرف غير المتوفرة بالتشريع العادي.

واللوائح التفويضية غير المعمول بها في القضاء أو الإدارة الأردنية وذلك بحكم أن البديل هو لوائح الضرورة أو تعليمات الأحكام العرفية وهي على خلاف أيضا مع حالة الطوارئ.

المطلب الثاني

القرارات الفردية

يعتبر القرار فرديا إذا ترك أثراً مؤثراً على المراكز القانونية لفرد وجماعة من الأفراد محددين بعينهم، وتصدر هذه القرارات عن الإدارة استناداً إلى قانون معين بقصد معالجة حالات فردية لشخص ومجموعة أشخاص معينين، من خلال إنشاء مراكز قانونية جديدة أو التأثير في المراكز القانونية القائمة بالإلغاء أو التعديل.

القرار الفردي هو كل قرار لا يضع قاعدة عامة، بل ينشيء مركزاً قانونية خاصة لفرد معين باسمه وذاته لا بصفته أو بوظيفته، أي القرار يخاطب شخصاً طبيعياً معروفاً باسمه وقد يكون الشخص فرداً ويصرح له أن يتصرف في ما يملك، وقد يكون الشخص المخاطب بالقرار شخص معنوي من أشخاص القانون العام، كالقرار الصادر لهيئة عامة بالتصريح لها باستيراد ما يلزمها من معدات وآلات منتجة في الخارج.[1]

وجاء في قضاء محكمة العدل العليا حول القرارات الفردية التي تمس مصالح أشخاص محددين ففي حكمها جاء القول (يحق للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه)[2]، وفي قرار أخر لنفس المحكمة جاء قولها (يتفق ونظام الهيئة التدريسية في جامعة العلوم والتكنولوجيا إيقاع عقوبة التنبيه على طبيبة الأسنان في الجامعة لعدم تنفيذها قرار مجلس كلية الطب).[3]

(1) د. يوسف حسين البشير، القرار الإداري، مرجع سابق، ص111.
و د. حسين عثمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص43.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (440/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص766.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (40/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص534.

القرار الفردي طابعه شخصي وخصوصي بحيث لا يجوز الطعن فيه إلا من صاحب المصلحة الشخصية المباشرة، وذلك لتأثر مصلحته الذاتية تأثراً مباشراً وليس كل من تتوافر له مصلحة أو حق وتضرر نتيجة القرار الإداري أن يكون له الحق في رفع الطعن بالقرار، لذلك فالعبرة في تمييز القرار الفردي ليس في كثرة أو قلة عدد الأفراد ممن ينطبق عليهم القرار، وإنما في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم.

ففي حكم لمحكم العدل العليا جاء قولها (يخالف أحكام نظام الخدمة المدنية نقل الموظف إلى وظيفة أدنى من وظيفته التي كان يشغلها). [1]

بالمحصلة القرار الفردي يتعلق بمراكز قانونية فردية وليس عامة، فيقرر حقاً لفرد معين أو لأفراد معينين بذواتهم أو يفرض عليهم التزاماً محدداً والتعيين هنا يتعلق بالمخاطب بالقرار أو بالحالة التي يطبق عليها على السواء. [2]

وفي قرار لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن قرار مجلس نقابة المحامين بنقل اسم المحامي المستدعي إلى سجل المحامين غير المزاولين وعدم احتساب مدة حددها المجلس بقراره من مدة المزاولة الفعلية بسبب تردده على محل شقيقه، فان هذا القرار لا يقوم على أساس من القانون لعدم ثبوت ممارسة المستدعي للتجارة) [3]، وهذا الحكم يتعلق بمركز المحامي المستدعي شخصياً وهذا القرار الفردي جاء بحقه واثر في مركزه القانوني.

وفي حكم أخر يتعلق بقرار فردي يمس مركز احد الموظفين حيث جاء حكم محكمة العدل العليا في تلك السابقة بقولها (إعفاء المستدعي من مهام عمله كمأمور للتنفيذ وتكليفه بوظيفة كاتب يقطع بأن هذا النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة مما يستوجب إلغاء القرار). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (253/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص578.

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، لسنة 2005م، ص78.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (554/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص536.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (445/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص608.

وفي حكم أخر جاء قولها فيه إن (قرار مجلس التنظيم الأعلى بإلغاء الترخيص العائد للمستدعي لكون الأرض التي يملكها لا يوجد لها مخطط تنظيمي هيكلي مصدق لكونها غير منظمة يكون موافقاً للقانون). [1]

وفي حكم أخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه (صدور القرار بمنع المستدعي من السفر عن مدير مكافحة المخدرات يجعل في مخاصمة مدير التحقيقات الجنائية في غير محله). [2]

بناء على ما تقدم القرارات الفردية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري إزاء المخاطبين بموضوعها للمحافظة على النظام العام وتأخذ صور مطالبة الأفراد بالقيام بعمل كأوامر تصدر بهدم منزل، أو الامتناع عن القيام بعمل ما، كالمنع من التظاهر، أو عدم وقوف السيارات في مكان معين، قد تصدر متضمنة منح الإذن أو الرخصة لمزاولة عمل أو حرفة أو صنعة معينة بحسب نص القانون مع وجوب أن يلتزم المرخص له بشروط الترخيص والاجاز للإدارة سحب القرار أو الغاية إذا نص القانون على ذلك على أن لا يؤدي القرار الفردي الطبقي إلى مصادرة الحق أو الحرية.

جاء قضاء محكمة العدل العليا بقولها (يتفق والقانون معاقبة المحامي بمنع مزاولة المهنة لمدة ستة أشهر لإيهامه لموكله بتقديمه للدعوى وتبين لاحقاً عدم تقديمه لها) [3]، وفي حكم أخر جاء قوله (يحق لسلطة التنظيم إزالة الإنشاءات التي صدر الأمر بهدمها على نفقة المالك إذا امتنع عن إزالتها) [4]، وفي حكم أخر جاء فيه (طعن المستدعي بقرار المحافظ المتضمن استدعاءه (جلبه) لا يرتب له المطالبة بالتعويض) [5].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (280/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4261.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (333/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4304.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (455/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص546.
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (25/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص587.
(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (23/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة1997م، ص4196.

القرار الإداري يمكن أن يتعلق بأفراد كثيرين على أن تخضع هذه الحالة إلى شرطين هما:-

الشرط الأول هو أن يتعلق أو يخص الإجراء هؤلاء الأفراد جميعهم بأسمائهم وبذواتهم، إما الشرط الثاني يتمثل بانعدام أي علاقة تربط بين مراكزهم المختلفة أي بمعنى إن مركز كل فرد مستقل تماماً عن مركز غيره ممن يعنيهم الأمر. [1]

ففي حكم لمحكمة العدل العليا يعبر عن قرار فردي ويعود إلى عدد من الأشخاص تتأثر مصالحهم الشخصية بهذا القرار وان كان القرار تنظيمي ولكنه قرار فردي بالنسبة للأفراد حيث يؤثر على أملاكهم الخاصة وجاء حكمها بالقول (يعتبر النشر للقرار التنظيمي المتضمن اقتطاع أجزاء من أراضي المستدعين في الجريدة الرسمية تبليغاً لذوي الشأن......). [2]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر اجتماع مجلس نقابة المحامين قانونياً إذا أحضرته الأكثرية المطلقة كما لا يوجد نص يلزم الأعضاء المخالفين بتدوين أسباب مخالفتها) [3].

القرار الفردي يستنفذ مضمونه بمجرد تنفيذه، فعلى سبيل المثال قرار هدم بناية آيلة للسقوط ينتهي بهدمها، إما إذا القرار عام بهدم جميع المباني المخالفة للمواصفات لناحية معينة فان القرار يكون قابلاً للتطبيق مستقبلاً على مباني قد يتم إنشائها مستقبلاً إن هي خالفت نفس المواصفة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا (أخطار التنفيذ المتضمن إزالة بناء المستدعي كونه آيل للسقوط غير قابل للطعن لأنه تبليغ بمضمون قرار اللجنة المحكية) [4]، وبناء على هذا فأخطار التنفيذ يدل على أن القرار بهدم المنزل الآيل للسقوط قراراً ادارياً نهائياً وإذا

---

(1) د. حسين عثمان، القانون الإداري مرجع سابق، ص44.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم(176/ 1997) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4378.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم(457/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 551.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم(25/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص587.

هدم المنزل ينتهي مضمون هذا القرار المشار إليه بهذه السابقة، إن القرار الفردي يتحصن بمرور الوقت، بحيث لا يجوز سحبه أو إلغاءه أو تعديله بعد ذلك نتيجة لتولد حق مكتسب لصاحب الشأن فيما يتضمنه، بحيث لا يجوز الإخلال بهذا الحق بقرار لاحق.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا (سحب المحافظ قراراه بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي مما يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع)[1].

القرارات الفردية متعارف عليها بأنها تخاطب فرداً أو أفراداً معينيين ومثالها القرار الصادر بتعيين احد الأشخاص في وظيفة معينة أو بفصله منها أو إعطاء ترخيص أو سحبه وهذه القرارات الفردية إما أن تكون قرارات شرطية أو شخصية[2]، والمثال على القرار الشرطي في قضاء محكمة العدل العليا بقولها (لرئيس البلدية أو محاسب المالية إصدار أمر مؤقت بإغلاق أي محل تمارس فيه المهنة دون ترخيص إلى حين قيام المخالف بالحصول على الرخصة أو تحديدها شريطة أن تكون قد انذر بالحصول على الرخصة قبل صدور الإغلاق لمدة شهر)[3].

من الأحكام العامة التي تحكم القرار الفردي ما يلي:-

1. القرار الفردي ينفذ في حق الشخص من تاريخ إعلانه به.
2. يطبق القانون على القرارات الفردية بمجرد صدورها.
3. لا يجوز إلغاء القرار الفردي إلا في الأحوال التي يحددها القانون.
4. الدفع بعدم مشروعية القرارات الفردية لا يكون الإخلال المدة المحدودة بستين يوماً والتي يجوز الطعن فيها ضد القرار الإداري إلا إذا كان القرار معدوماً والذي أجاز قانون محكمة العدل العليا الطعن فيه بأي وقت وجاء النص بالقول (تقبل دعوى

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم(333/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4204

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 466.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (507/ 2005) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص545.

الطعن بالقرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد)[1]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يتقيد الطعن في القرار المنعدم بميعاد)[2].

عند تطبيق القرار الفردي ينقضي بتنفيذه وذلك بعكس تطبيق القاعدة العامة المجردة بحيث لا يستنفذ موضوعها وان تظل قابلة للتطبيق في المستقبل، إضافة إلى أن الأحكام القانونية للأنظمة (اللوائح) تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك التي تطبق على القرارات الفردية ومن الأمثلة على ذلك ما يلي[3] :-

1. الأمر الصادر من إحدى رجال البوليس للجمهور للتفرق أو بعدم الاقتراب من منزل خطر وآيل للسقوط........ أو الأمر الذي يلزم سكان قرية معينة بعمل ما هي قرارات فردية وتكرار تنفيذها لا يحولها إلى قرارات عامة بل يؤدي إلى تراكم القرارات الفردية.
2. إذا أمكن تحديد من يوجه إليه الأمر في وقت من الأوقات على وجه اليقين.
3. لا ينفى عن القرار التنظيمي صفته العامة وان يقتصر تطبيقه على فترة معينة ولو كانت قصيرة.
4. هناك قرارات لائحية بطريقة مباشرة فمثال ذلك أن تصدر الإدارة قراراً إلى صاحب ملهى معين بمنع دخول الأطفال القصر، فهذا الأمر الفردي بالنسبة لصاحب الملهى ولكنه لائحة بالنسبة إلى الأطفال القصر.

يشترط في القرار الفردي أن يأتي لتطبيق قاعدة تنظيمية عامة على حالة فردية تستدعي تدخل السلطة المعنية بذلك، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول تطبيق القواعد، حيث أصدر محافظ العاصمة عمان قراراً ضد صاحبة مركز عالم الفضاء للألعاب الالكترونية والشخص الذي يدير ويشرف على المركز، بإغلاق المركز وإيداعهم

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م.م(12/ج).
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (309/ 1995) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4256.
(3) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص268.

بالسجن، واشترط تقديم كفالة عدلية بقيمة خمسة آلاف دينار أردني وذلك استناداً لأحكام المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954م.

جاء قرار محكمة العدل العليا في هذه السابقة بالقول (سماح مركز الألعاب الالكترونية لأحداث تقل أعمارهم عن الخامسة عشر بالتردد على المركز ليس من الحالات التي تجيز للمحافظ استناداً لقانون منع الجرائم إيداع أصحاب المركز في السجن وتكليفهم بتقديم تعهد وإغلاق المحل). [1]

وفي سابقة أخرى لمحكمة العدل العليا حيث رفع الطاعن طعناً ضد قرار محافظ اربد القاضي بفرض إقامة جبرية على المستدعي لمدة ستة شهور، وبعد التدقيق والمداولة من قبل المحكمة تبين إن المحافظ قد سبق وان قام بسحب قراره، لذا جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (سحب المحافظ قراراه بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع). [2]

القوانين واللوائح تصدر بناء على نص دستوري وكما أشار إلى ذلك الدستور الأردني حول وضع وإصدار أنظمة (لوائح) لضبط وتنظيم الإجراءات وعمل مجلس النواب ومجلس الأعيان الأردني وبذلك من خلال النص التالي (يضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط وتنظيم إجراءاتهم....) [3]، وكل ما يصدر من المجلسين من قرارات فردية على الموظفين داخل المجلسين والأعضاء هو تطبيق القواعد تلك الأنظمة.

هذا وجاء قرار إداري على سبيل المثال بفرض رسوم وضرائب بخلاف القواعد الدستورية القانونية فجاء قضاء محكمة العدل العليا حول ذلك بالقول (لا يجوز فرض ضرائب ورسوم إلا بقانون ووفقاً لأحكام الدستور وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (3) لسنة 1995م. [4]

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4211.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (333/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4204.
(3) الدستور الادرني 1952م المعدل، م(83).
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (309/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4256.

القرار الفردي يفقد صفة التجريد لأنه يستنفذ بمجرد تطبيقه على حالة معينة وعند وجود حالة مماثلة للأولى تتطلب إصدار قرار جديد ومثال ذلك صدور قرار بإلغاء إلقاء القبض على أفراد عصابة غير محدد أعضائها رغم أن العدد غير محدد من أفراد العصابة وينتهي القرار بالقبض على أفراد هذه العصابة، وإذا ظهرت عصابة جديدة تحتاج إلى قرار جديد على سبيل المثال.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول صلاحية المحافظ بتوقيف مجموعة تشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة وبعد التوقيف إذا ظهرت مجموعة جديدة تحتاج إلى قرار فردي جديد من المحافظ وجاء قرار المحكمة بالقول (قرار محافظ العاصمة بتوقيف المستدعين استناداً لصلاحياته كون عدم توقيفهما من شأنه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة) [1]، وما هذه القرارات إلا صدرت لتطبيق القواعد والقوانين.

العلاقة بين القرار الفردي والقرار التنظيمي تتمثل في حالتين[2] :-

1. القرار التنظيمي يعلو دائماً على القرار الفردي باعتباره يتضمن القواعد العامة والمجردة لذلك يجب أن لا يخالف القرار الفردي القواعد التنظيمية العامة التي صدرت تطبيقياً لها وإلا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء.
2. خضوع القرارين بصفة عامة للمبادئ العامة التي تحكم القرارات الإدارية إلا أن كل منهما يخضع بطبيعته الذاتية لنظام قانوني خاص.

القرارات الجماعية:- هي التي تغطي سلسلة من المراكز القانونية ويخاطب بها أشخاص معينين بذواتهم وأسمائهم فهي تشابه من هذه الناحية بالقرار الفردي إلا أنها تختلف عنها في كونها ليس تجميعياً لأعمال فردية منفصلة مادياً بعضها عن البعض

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (23/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4196.

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص78.

الأخر، وهذه تنطبق على مراكز فردية يوجد فيما بينها علاقة ترابط وان كلاً منها يؤثر في الأخر.[1]

إذا كانت القرارات الإدارية تنفذ في حق الإدارة بمجرد صدورها، فإنها لا تنفذ في حق أو مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى الطرق المقررة قانونياً، ووسائل العلم بالقرارات الإدارية في القانون الإداري هي:-

1. النشر:- ويتم بحسب نص القانون الإداري الأردني في الجريدة الرسمية أو الصحف المحلية أو اللصق في مكان معين، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر نشر تعليمات علاوات غلاء المعيشة في الجريدة الرسمية بمثابة تبليغ للكافة والطعن بهذه التعليمات بعد فوات المدة القانونية تم في هذه السابقة)[2].
2. الإعلان:- يقصد به التبليغ للأفراد بصدور القرار عن طريق الإدارة، والقاعدة هنا إن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار وقد يكون التبليغ عن طريق محضر أو موظف إداري أو بالبريد المسجل وغير ذلك أي تنقل الإدارة القرار إلى علم الأفراد بوسيلة مؤكدة، فجاء حكم محكمة العدل بالقول (تقديم الاستئناف للطعن بقرار مسجل العلامات التجارية بعد مضي أكثر من عشرين يوماً من تاريخ تبليغ القرار بالبريد المسجل بعلة مردودة شكلاً)[3].
3. العلم اليقيني:- يقصد به إيصال القرار إلى علم الأفراد بوسيلة معينة عن طريق الإدارة والقاعدة المسلم بها أن القرارات التنظيمية يكون العلم بها عن طريق النشر، إما القرارات الفردية فلن يكون العلم بها إلا عن طريق الإعلان لانصراف أثرها على الأفراد المعروفين بأسمائهم ويتعين تبليغهم شخصياً بفحوى القرار، وجاء حكم محكمة العدل العليا بهذا المضمون وقالت فيه (عدم تبليغ المستدعي أو علمه

(1) د. حسين عثمان، القانون الإداري، مرجع سابق،ص44.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (353/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة1997م، ص4157.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (242/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة1997م، ص4239.

اليقيني بالقرار المشكو منه لا يوجب رد دعواه شكلاً لعدم تقديمها ضمن المدة القانونية كونها مقدمة على العلم). [1]

4. يجب أن يعلم الأفراد بالقرار كي يرتبوا أوضاعهم لمواجهته وليس من الطبيعي إلزامهم بأمر لا يعلمون به وهذه القاعدة تكملة لقاعدة عدم مرجعية القرارات لكونها ضمانة هامة للأفراد، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر نشر القرار التنظيمي المتضمن اقتطاع جزء من أراضي المستدعين في الجريدة الرسمية تبليغاً لذوي الشأن ومبدأ لسريان مدة الطعن) [2]، وفي حكم أخر جاء قولها (عدم تضمن ملف الدعوى ما يشير إلى تبليغ المستدعي بالقرار الطعين، يجعل الطعن مقدماً على العلم) [3]، لان المستدعي قدم الطعن بالقرار المطعون فيه فذلك دليل على وجود العلم وإلا كيف يطعن بقرار وهو لا يعلم به.

الفوارق بين القرارات الفردية واللوائح التنظيمية (الأنظمة):-

1. اللوائح وفق المعيار الموضوعي هي قوانين لتضمنها قواعد عامة ومجردة على خلاف القرارات الفردية الشخصية المتعلقة بالفرد نفسه.
2. يترتب على طبيعة اللوائح الذاتية أحكام كثيرة تميزها عن القرارات الفردية فيما يتعلق ببدء سريان أحكامها وبطلانها وإلغائها وسحبها، إما القرارات الفردية إذا تم إنشاء حق للغير فسحبها لا يجوز، وإذا تم سحبها فان ذلك يتطلب من الإدارة أن تعوض صاحب الشأن عن الأضرار التي ألحقت بحقوقه المكتسبة، هذا ويلزم أن يتم السحب أن حصل في المواعيد المحددة للطعن في القرارات، وجاء قول محكمة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (81/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4234.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (176/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4378.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (253/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4408.

العدل بأنه (لا يجوز للإدارة سحب القرار السليم متى انشأ حقاً مكتسباً للغير....).[1]

3. المحاكم لا تملك التصدي للقرارات الفردية بالتفسير أو التأويل أو إيقاف التنفيذ بل تستوثق من مشروعية اللائحة المراد تطبيقها على النزاع المطروح ومطابقتها للقانون بل يعود التفسير للإدارة حتى تطبق القاعدة القانونية وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يترتب على خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية التي استندت إليها في قرارها الذي رجعت عنه التعويض طالما أن القاعدة لم تكن واضحة وتحتمل التأويل). [2]

4. يترتب على الطبيعة التشريعية للوائح نتائج رئيسية فيما يتعلق بحق إصدارها والسلطة التي ستصدرها، فكل ذلك ينظمه الدستور وغالباً يضع أسس تنظيمها بينما نجد القرارات الفردية غير محصورة بذلك النطاق لأنها بطبعتها أعمال إدارية صرفه.[3]

(1) قرار محكمة العدل العليا (76/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4241.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (387/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4298.

(3) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص470.

المبحث الثاني
القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء

تقديم:-

القاعدة العامة يفترض أن تخضع كافة القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري بحسب نظرية القضاء المزدوج والى القضاء العادي بحسب نظام القضاء الموحد وذلك عند الطعن بعدم مشروعيتها من صاحب الشأن بقصد إلغائها أو إلغائها مع التعويض عندما يترتب عليها إضرار تلحق بأصحاب المصلحة.

إن القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية متعددة ومتنوعة تبعاً لتعدد وتنوع الوحدات الإدارية، فالقرارات هي التي تؤثر في المراكز القانونية والقابلة للتنفيذ والتي تكون أعمال وتصرفات قانونية. [1]

لذا جميع القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية كتشريع فهي لا تخضع لرقابة القضاء ولا يطعن فيها، أما القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية فمعضمها خاضع للرقابة القضائية ما عدا بعض القرارات التي تم إخراجها بحسب القواعد الدستورية والقوانين العادية والتي لا تخضع لرقابة القضاء مضافاً لها أعمال السيادة في الدولة.

نناقش في هذا المبحث: القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء من خلال مطلبين:

المطلب الأول: القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء.

المطلب الثاني: القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء.

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، 2007م، ص101.

المطلب الأول

القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء

القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية والتي من المقرر أن تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء في دعاوي الإلغاء أو دعاوي التعويض عن الأضرار الناجمة عن تلك القرارات، تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا وان لم تشمل اختصاصها كل القرارات، بل جاءت اختصاصاتها حصرياً لما هو بقانونها وباقي القرارات الإدارية التي لم تدخل في اختصاصها كمحكمة إدارية وحيدة فتنظر أمام القضاء العادي وخاصة أمام محاكم البداية في المحافظات.

إن ولاية قضاء محكمة العدل العليا ولاية كاملة تشمل الإلغاء والتعويض فيما يتعلق بالقرارات الإدارية التي تخضع لرقابتها، وقراراتها في جميع المنازعات التي تعرض أمامها وتنظر المحكمة في الدعاوي مرافعة وبصورة علنية وذلك حسب قانونها الذي نص على أن (تنظر المحكمة في الدعاوي المقامة لديها مرافعة وبصورة علنية إلا إذا قررت من تلقاء نفسها أو وافقت على طلب احد الفرقاء النظر في أي دعوى سراً وذلك بناء على مقتضيات المصلحة العامة). (1)

فالقاضي الإداري ليس ممنوعاً من فحص كافة جوانب القرار الإداري الخاضع لرقابته او أي منها على وجه الخصوص، ولكنه ممنوع من الحكم بإلغاء القرار لعدم الملائمة، وليس في ذلك أي اعتداء أو حلول أو نيل من سلطة الإدارة التقديرية. (2)

ينحصر نطاق تلك القرارات الإدارية الخاضعة للرقابة في إطار رقابة المشروعية بمعنى التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري للقانون، مع إخضاع ملاءمة بعض

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (24).

(2) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص299.

القرارات الإدارية - لطبيعتها الخاصة - للرقابة كما هو في القرارات التأديبية لكي يتناسب العقاب مع المخالفة أو الخطأ المرتكب.

أجاز قانون محكمة العدل العليا لمن له علاقة بالدعوى القائمة ويتأثر في النتيجة التي ستقوم المحكمة بإصدارها في الدعوى بطلب إدخاله بالدعوى كشخص ثالث، وذلك بعد أن تقتنع المحكمة من الأسباب التي يقدمها وبيناته وأدلته على انه سيتأثر لاحقاً بحكم المحكمة بتلك الدعوى، وعندما تقرر المحكمة إدخاله أو تدخله في الدعوى، وهذا ما أشار له قانون المحكمة بإحدى مواده. (1)

تصدر محكمة العدل العليا أحكاماً قطعية غير قابلة للمراجعة فيها، أي أحكام تنفيذية وعندما تتضمن الأحكام إلغاء القرار الإداري عندها تلغى جميع التصرفات القانونية والإدارية التي تمت بناء على ذلك القرار الملغي وجاء النص بالقول (يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها حكماً قطعياً ولا يقبل أي اعتراض آو مراجعة بأي طريقة من الطرق ويجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى، فتعتبر جميع القرارات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار). (2)

وجاء في قانون محكمة العدل العليا بعدم السماح لتأجيل النظر في أي دعوى لدى المحكمة لأكثر من مرتين وبناء على أسباب ووثائق وتقارير كالتقارير الطبية، إضافة إلى عدم جواز إسقاط أي دعوى لدى المحكمة إسقاط مؤقتاً أو تأجيلها لوقت غير معين. (3)

القرارات الإدارية القابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري هي ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا في إحدى مواده على وجه التحديد وأوردها على سبيل

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م االمعدل، م(25).

(2) المرجع السابق، م (26/ب).

(3) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل، المواد (28,27).

الحصر[1]، علماً بأن هناك قرارات إدارية لم تدخل في اختصاصات محكمة العدل العليا وتنظرها المحاكم المدنية وخاصة محاكم البداية في المحافظات وكما جاء في قانون الانتخاب لمجلس النواب والذي نص بإحدى مواده على أن (تكون القرارات المذكورة في الفقرة (ط) من نفس المادة، خاضعة للطعن بها لدى محاكم البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها خلال ثلاث ايام من تاريخ عرضها على المحكمة للفصل في كل طعن خلال عشرة ايام من تاريخ تقديمها.....) [2]، واشتملت الفقرة (ط) من نفس المادة على طلبات تسجيل الناخبين والاعتراضات.

باستعراض الاختصاصات المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا نجد أنها لا تتعدى الطلبات والطعون والاختصاصات المدرجة في قانونها أو بمنحها قانون آخر صلاحية وكما جاء في قانون نقابة الأطباء الأردنية والذي نص على أن (يكون قرار مجلس التأديب الأعلى قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا خلال (30) يوماً من تاريخ تفهيمه إذا كان وجاهياً أو من تاريخ النشر في إحدى الصحف المحلية إذا كان غيبياً. [3]

وكذلك قانون الأحزاب السياسية الأردنية والذي أشار إلى أن المحكمة المختصة بالطعون هي محكمة العدل العليا حيث جاء النص على انه (لأي من المؤسسين حق الطعن لدى محكمة العدل العليا في قرار وزير الداخلية إذا امتنع عن الإعلان عن تأسيس الحزب خلال المدة المنصوص عليها في المادة (10/أ) من نفس القانون وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار). [4]

وأشار قانون ضمان حق الحصول على المعلومات بالنص على انه (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات....). [5]

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، المعدل، م (9).

(2) قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (27) لسنة 2002م، م(5/ي).

(3) قانون نقابة الأطباء الأردنية رقم (13) لسنة 1972م، م(59).

(4) قانون الأحزاب السياسية الأردنية رقم (19) لسنة 2007م، م(11/أ).

(5) قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007م، م (17).

القرارات التي أجاز القانون الإداري الأردني (قانون محكمة العدل العليا) الطعن فيها من قبل صاحب المصلحة المباشرة والشخصية ونوردها بشكل موجز وكما يلي:-

أولاً – الطعن بنتائج انتخابات مجالس الهيئات [1] :- غرفة الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول، باستثناء نتائج انتخابات المجالس البلدية والمنصوص عليها بقانون محكمة العدل العليا وبنفس هذه المادة إلا انه صدر قانون على استثنائها بموجب قانون البلديات، حيث أصبح الطعن بنتائج الانتخابات المجالس البلدية على مستوى المملكة ومجلس أمانة عمان الكبرى (بلدية العاصمة) أصبحت من اختصاص محاكم البداية وجاء النص على انه (يجوز للمعترض أو المعترض عليه استئناف قرار لجنة تسجيل الناخبين إلى رئيس محكمة البداية المختص). [2]

وأشار أيضاً قانون البلديات إلى الطعن في نتائج الانتخابات للمجالس البلدية والذي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا وأصبحت من اختصاص محاكم البداية في المحافظات وجاء النص على انه (لكل ناخب وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتيجة الانتخابات...... أن يقدم إلى محكمة البداية المختصة دعوى طعن في صحة انتخابات رئيس البلدية أو أي عضو أو فسخ نتيجة الانتخابات كلها أو بعضها لوجود مخالفة لأحكام القانون). [3]

إن انتخابات باقي الهيئات المشار إليها في قانون محكمة العدل العليا تخضع لنفس الإجراءات الرقابية من قبل محاكم البداية المختصة على مستوى المحافظات للعملية الانتخابية، وتخضع نتائج انتخابات هذه المجالس إلى رقابة محكمة العدل العليا، ففي احد السوابق المتعلقة بانتخابات نقابة الفنانين لعام 2001م، رفعت دعوى لإلغاء القرار

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، المعدل، م (9/أ/1).

(2) قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م، م (14/أ).

(3) قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م، م (30).

المطعون فيه والإجراءات للعملية الانتخابية ونتيجة الانتخابات وذلك بسبب مخالفتها لأحكام قانون نقابة الفنانين رقم (9) لسنة 1997م، فجاء قرار المحكمة بالقول (إن قرار الفوز في الانتخابات هو القرار القابل للطعن). [1]

وفي سابقة أخرى تتعلق بالانتخابات جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يعتبر عدم توجيه نسخة من الدعوى لاجتماع الهيئة العامة لنقابة الفنانين إلى كل عضو في النقابة خطأً إجرائياً شكلياً مهماً يترتب عليه إلغاء العملية الانتخابية). [2]

وذلك لان المادة (13/ أ) من قانون الفنانين رقم (9) لسنة 1997م توجب على المجلس توجيه دعوى لاجتماع الهيئة العامة بالنشر بصحفيين مع إرسال نسخة من الدعوى إلى كل عضو لان ما ترتب على ذلك الإجراء هو غياب نسبة كبيرة من الأعضاء لها تأثير مباشر على نتيجة الانتخابات وهذا يشكل مخالفة لكل العملية الانتخابية ويجب إلغاءها.

وفي سابقة أمام محكمة العدل العليا، رفع طعن في كافة الإجراءات المتعلقة في انتخابات لاتحاد الكتاب والأدباء الأردنيين بما في ذلك عملية الانتخابات والنتيجة التي آلت إليها الانتخابات التي جرت بتاريخ 12/ 4/ 2006م.

بالعودة إلى ما جاء بقانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية والنظام الأساسي لاتحاد الكتاب والأدباء الأردنيين وبالمادة (11) منه نجد أن الغاية التي قصدها المشرع هي عدم التقيد بمواعيد وإجراءات شكلية كما نص عليها النظام الأساسي لاتحاد الكتاب في حالة استقالة أكثر من نصف أعضاء الهيئة الإدارية بهدف عدم ترك الاتحاد بدون قيادات إدارية لفترة طويلة، فرسم المشرع طريقاً مختصر لإجراء الانتخابات لوجود ظرف استثنائي غير عادي وعلى الطريق المرسوم للانتخابات. [3]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (380/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص283.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (476/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص566.

(3) قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966م، م(18/ ب).

فجاء قرار محكمة العدل العليا بهذه السابقة بالقول (رسم المشرع طريقاً مختصراً لإجراء انتخابات الهيئة الإدارية لاتحاد الكتاب عند استقالة أكثر من نصف أعضاء الهيئة الإدارية[1]، وتقرر رد الدعوى شكلاً.

ثانياً – الطعون المتعلقة بالوظيفة العامة:- عرف نظام الخدمة المدنية الأردني الوظيفة العامة بأنها (مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام نفس النظام آو أي تشريع آخر أو أي تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات) وعرف نفس النظام وبنفس المادة الموظف بأنه الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جداول التشكيلات للوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل ذلك الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً. [2]

وتختص محكمة العدل العليا (كمحكمة إدارية) في نوعين من الولاية في الطعون المتعلقة بالموظف العام، حيث ولاية الإلغاء أولاً للقرارات الإدارية فقط، أما الولاية الثانية هي ولاية القضاء الكامل والتي ينطبق على طعون التعويض والتي تنظرها المحكمة سواء رفعت إليها بصيغة أصلية أو تبعية[3]، ومن هذه الاختصاصات ما يلي:-

1. الطعون المتعلقة بالاختيار والتعيين وشؤون أخرى للموظف حيث جاء النص بقانون محكمة العدل العليا بالقول (تختص المحكمة بالنظر في الطعون التي يقدمها ذوي الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو الانتداب أو الإعارة). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص1808.

(2) نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002م، م(2/ أ).

(3) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل، م (9/ أ/ 2).

(4) المرجع السابق، م(9/ ب).

وجاء قضاء محكمة العدل العليا بقولها (أوجب نظام الخدمة المدنية تبليغ الموظف قرار نقله أو انتدابه أو إعارته قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمدة مناسبة ولا تعتبر المدة مناسبة إذا اعتبر القرار نافذاً خلال ال(24) ساعة من صدور القرار). [1]

وفي حكم يتعلق بالزيادة السنوية جاء قرار محكمة العدل بإحدى السوابق بقولها (لامين عام وزارة العدل فرض العقوبات التأديبية التي هي دون حجب الزيادة السنوية لمدة سنة بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة بدون أي تنسيب من أي جهة). [2]

أما ما يتعلق بالتعيين جاء حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (يعتبر تنسيب وزير الزراعة باطلاً لتعينه من حصل على الترتيب الثالث في المسابقة التي أجرتها وزارة الزراعة لتعيين مديراً لصندوق إدارة المخاطر الزراعية) [3]، وفي حكم آخر يتعلق بنقل الموظف جاء حكم المحكمة نفسها بالقول (إعفاء المستدعي من مهام عمله كمأمور لتنفيذه وتكليفه بوظيفة كاتب يقطع بان هذا النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة مما يستوجب إلغاءه). [4]

2. الاختصاص الآخر المتعلق بالوظيفة العمومية هو ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا والذي نص على (النظر في طلبات الموظفين العموميين بالإلغاء للقرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع أو الفصل من الوظيفة أو فقدهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني) [5] ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يختص مجلس الوزراء بإنهاء خدمة الموظف في

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (54/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، 1078.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (623/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص1028.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (301/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص573.
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (445/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص608.
(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م(9/ أ/ 3).

مؤسسة الموانىء بعد إخضاعه إلى مظلة قانون الضمان الاجتماعي)[1]، وفي حكم آخر لنفس المحكمة جاء قولها (عزل الموظف من الوظيفة لأدانته بجرم الاختلاس لا يعتبر قراراً إدارياً خاطئاً ولا يرتب التعويض للموظف) [2].

وفي قضاء حول إنهاء خدمة الموظف جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يتم تثبيت الموظف أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار من المرجع المختص بتعيينه ويكون قرار آمين عام أمانة عمان الكبرى بانهاء خدمات المستدعية دون مراعاة نتائج التقييم مخالفاً لأحكام نظام الخدمة المدنية ومستوجب الإلغاء) [3]، حيث استند الحكم والقرار على إحدى مواد نظام الخدمة المدنية وتعديلاته والتي نصت على أن (يخضع الموظف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنة تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته للعمل في وظيفته ويتم تثبيته أو أنها خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار من المرجع المختص بالتعيين). [4]

3. ومن اختصاصات المحكمة المتعلقة بالتأديب للموظفين والذي نص قانون محكمة العدل العليا بالقول (تختص المحكمة في النظر في طلبات الموظفين العموميين بالإلغاء للقرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية) [5]، وجاء قضاء محكمة العدل العليا حول التأديب حيث قالت (إدانة الموظف بجرم التزوير والحكم عليه بالحبس مدة شهر واستبدال العقوبة بغرامة واكتساب الحكم الدرجة القطعية يجعل قرار عزله من الوظيفة متفقاً وأحكام نظام الخدمة المدنية). [6]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (476/ 2005) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص530.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (172/ 97.هـ.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص1024.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (425/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص1114.

(4) نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م، م(62/ أ).

(5) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (9/ أ/ 4).

(6) قرار محكمة العدل العليا رقم (213/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص101.

وفي حكم آخر لنفس المحكمة جاء قولها (منع المحامية من مزاولة مهنة المحاماة الشرعية لمدة شهر لقيامها بتحريض زوجة المشتكي عليه وتوجيه عبارات جارحة له لا تتفق وقانون المحامين الشرعيين) [1]، وفي حكم آخر جاء القول فيه (لا يوجد نص في قانون نقابة المحامين يقرر بطلان القرار التأديبي إذا لم يشارك نقيب المحامين في إصداره). [2]

4. الاختصاص الأخير والمتعلق بنظر المنازعات المتعلقة بالرواتب والأجور حيث جاء نص قانون محكمة العدل العليا بالقول (تختص المحكمة بنظر المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم) [3].

وجاء قضاء محكمة العدل العليا والمتعلق بالعلاوات حيث قالت (طعن بعض الموظفين بتعليمات علاوة غلاء المعيشة لا يشكل تغييراً في الظروف التي من شأنها إحياء مدة الطعن، والمبدأ الثاني الذي صدر في نفس الحكم جاء فيه لا يملك وزير المالية إعادة احتساب العلاوة التي يستحقها الموظف بأكثر مما تنص عليه التعليمات) [4]، وفي حكم آخر لنفس المحكمة حول الرواتب والعلاوات جاء القول فيه (يشترط لاختصاص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات المستحقة للموظفين العموميين أن يكون الطاعن ما زال على رأس عمله). [5]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (418/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص30.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (322/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص21.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل، م (م/أ/5).

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (353/ 96.هـ.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4157.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (397/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة1997م، ص1061.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول التقاعد قالت فيه (احتساب ثلثي الخدمة غير المصنفة أو بعقد أو بالراتب المقطوع خدمة مقبولة للتقاعد هو أمر وجوبي وفقاً لأحكام قانون التقاعد المدني). [1]

ثالثاً– الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة والصادرة بموجب أي قانون أخر:
صدرت عدة نصوص في عدد من القوانين تؤكد على اختصاص محكمة العدل العليا في نظر بعض الحالات والمواقف التي نصت عليها تلك القواعد القانونية، واختصاص محكمة العدل العليا هو اختصاص واسع ومثال ذلك ما جاء بقانون الغذاء والدواء والذي نص على أن (جميع الإجراءات التي يتخذها المدير العام لمؤسسة الغذاء والدواء من حجز وإتلاف للأغذية غير الصالحة في الأسواق للاستهلاك البشري، قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا خلال الستين يوماً من تاريخ التبليغ). [2]

كذلك ما جاء في قانون نقابة المهندسين والذي نص على انه (يكون قرار مجلس نقابة المهندسين برفض طلب التسجيل في النقابة قابلاً للطعن لدى محكمة العدل العليا). [3]

وكذلك قانون نقابة المحامين والذي جاء النص فيه (القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين النظاميين بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي، يجوز الطعن في أي من هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة حال رفض الطلب كلياً أو جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار) [4]، فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يجوز الطعن بقرارات مجلس نقابة المحامين بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي حال رفض الطلب كلياً او جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار). [5]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (92/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 558.
(2) قانون الرقابة على الغذاء رقم (79) لسنة 2007، م (20/ ب).
(3) قانون نقابة المهندسين رقم (15) لسنة 1972م، م(15).
(4) قانون نقابة المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1996م، م(99/ ج).
(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (31/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص1155.

وفي سابقة أخرى جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (حصر قانون نقابة المحامين القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا وليس من بينها عدم احتساب مدة سابقة لمزاولة المهنة). [1]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول رفض تسجيل المهندس في نقابة المهندسين جاء قولها (إذا لم يطعن المهندس المستدعي بقرار مجلس نقابة المهندسين المتضمن رفض تسجيله في النقابة، ثم تقدم بطلب آخر للتسجيل دون أن يقدم أية معززات وأوراق جديدة فان القرار المشكو منه المؤكد للقرار السابق لا يقبل الطعن بالإلغاء). [2]

وأشار إلى اختصاص محكمة العدل العليا قانون الأحزاب السياسية الأردنية بالنص على انه (لأي من المؤسسين للحزب الحق بالطعن لدى محكمة العدل العليا في قرار الوزير – إذا امتنع عن إعلان تأسيس الحزب – وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار الوزير). [3]

وأشار كذلك قانون ضمان حق الحصول على المعلومات إلى اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في رفض طلب الحصول على المعلومات بالنص على انه (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات على أن تقدم الدعوى من مقدم الطلب ضد المسؤول خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ انتهاء المدة الممنوحة بموجب هذا القانون لإجابة الطلب أو رفضه أو الامتناع عن الرد عليه). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (46/ 2009)مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 988.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (573/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009، ص1005.

(3) قانون الأحزاب السياسية الأردنية رقم (19) لسنة 2007م، م(11/أ).

(4) قانون حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007م،م(17).

رابعاً – الدعاوي التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية: تقع من اختصاص محكمة العدل العليا بحسب ما نص عليه قانونها[1]، ودعاوي الأفراد والهيئات يقصد بها الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة والتي تتمتع بالاستقلال المالي الإداري، أما الأفراد هم المواطنين العاديين أو الموظفين في الأمور التي لها علاقة بوظائفهم وسلوكياتهم في العمل.

ففي حكم محكمة العدل العليا حول الطعن في قرار لجنة شؤون الضمان في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي واستناداً لأحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2001م لمخالفته للقانون، وكما نص القرار على انه (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في القرار الإداري النهائي الذي من شأنه التأثير في مركز الشخص المستدعي القانوني بغض النظر عن كونه يتعلق بأمور مالية[2].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه (يعتبر قرار اللجنة العلمية بعدم السماح للمستدعي بدخول امتحان المجلس الطبي مشوباً بعيب مخالفة الإجراءات لأنها لم ترفع توصيتها إلى لجنة الدراسات العليا) [3].

خامساً – النظر في طلبات التعويض في القرارات والإجراءات الإدارية: وتلك التي نص عليها القانون وهذه خاضعة لولاية محكمة العدل العليا وبالولاية الكاملة وحسب ما جاء بقانونها[4].

الولاية الكاملة تعني للمحكمة الصلاحية بإلغاء القرار المعيب وترتيب كافة النتائج القانونية على هذا الإلغاء وإصدار أحكام بجميع الحقوق لصاحب الشأن، وإلزام الإدارة بالأحكام ودفع جميع الحقوق المترتبة سواء كانوا أفراد أو هيئات[5]، وفي حكم محكمة

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، المعدل، م(9/ أ/ 9).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (500/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص56.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (497/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص1187.

(4) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م(9/ ب).

(5) د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص143.

العدل العليا جاء قولها (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية). [1]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (تدفع شركة التأمين للورثة الشرعيين عن الوفاة عشرة الف دينار كتعويض مادي ومبلغ الفي دينار للتعويض المعنوي) [2]، وفي حكم آخر جاء قول المحكمة فيه (يقتضي رد الدعوى المطالبة بالتعويض إذا لم يقدر المستدعي قيمة الضرر الذي لحق به ولم يدفع رسوماً عنه) [3].

سادساً – تختص المحكمة بالطعن بإلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب قانون يخالف الدستور أو نظام يخالف الدستور والقانون: وذلك حسب ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 وذلك بالمادة (9/ أ/ 6).

إن الأعمال التي تصدرها الإدارة والتي تتمثل في قرارات إدارية شريطة أن تكون مستندة على قانون يخالف الدستور أو نظام يخالف الدستور والقانون ويفترض أن لا يوجد مثل هذه القوانين أو الأنظمة التي تصدر رغم مخالفتها للدستور أولاً وللقانون ثانياً إلا من خلال احتمالية أن يكون هناك خطأ في التفسير لبعض تلك القواعد التي يتضمنها النظام والقانون، ويوجد نصوص تخالف الدستور إذا صدرت قوانين أو أنظمة في حالات الضرورة أو الحالات المستعجلة فقط.

صدر حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم اختصاص محكمة العدل العليا بإلغاء القوانين بدعوا مباشرة لإلغائها، وإنما تختص المحكمة بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بموجب أي قانون أو نظام يخالف الدستور، ولا تختص بنظر طلب الإلغاء المقدم ضد الأعمال التشريعية). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 1997) مجلة نقابة المحامين لسنة 1998م، ص4211.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (130/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص95.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (14/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص34.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (25/ 1984) مجلة نقابة المحامين لسنة 1984م، ص 1043.

سابعاً – الطعن بوقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور: حيث بسط قانون محكمة العدل العليا رقابته على تلك الأعمال والطعن بها حسب المادة (9/ أ/ 7)، والحكم بمخالفة القانون للدستور أو نظام يخالف الدستور يفترض أن يعود إلى جهة قضائية وكما هو معمول به في العديد من الدول.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تختص محكمة العدل العليا في النظر بالطعون المقدمة من ذوي المصلحة بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام يخالف الدستور أو القانون) [1].

ثامناً – تختص المحكمة بنظر الطعن في أي قرار نهائي صادر عن أي جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك حسب ما جاء بنص المادة (9/ أ/ 11) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م.

من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي أو شبه القضائي في الأردن على سبيل المثال الحكام الإداريين كالمحافظ والمتصرف إضافة إلى وزير الداخلية، ولجان التأديب، ولجان التحقيق واللجان المختلفة ومجالس الطوائف وهذه التنظيمات هي جزء من التقسيمات الإدارية في تشكيلات ودوائر الدولة والتي أشار لها الدستور الأردني بالتشكيل والتنظيم. [2]

تخضع قرارات تلك الجهات لما تخضع له باقي لقرارات الإدارية وحسب النظرية العامة، وذلك من حيث الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا وولاية المحكمة ولاية إلغاء وهذه الولاية ليست مجرد رقابة لتطبيق القانون بل تمتد لكثير من الوقائع، كما أكد ذلك الفقه وبرأي الدكتور الطماوي في أن الكثير من الحالات تكون فيها اللجان الإدارية على

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (80/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص177.

(2) الدستور الاردني 1952م المعدل، م(121).

سبيل المثال بعيدة كل البعد عن رقابة المحاكم في تشكيلها وإجراءاتها وضمانات أعضائها. [1]

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تعتبر إجراءات لجنة التحقيق في جامعة مؤتة باطلة لاستماعها للمعنيين دون حلفهم القسم القانوني). [2]

إن ما ورد بقانون محكمة العدل العليا حول استثناء القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل يدل على أن رقابة هذه الأمور يعود إلى القضاء العادي أي للمحاكم المدنية وليس للمحاكم الإدارية.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا في إحدى السوابق القضائية للطعن في قرار الحاكم الإداري جاء قولها (إن قرار المحافظ أو المتصرف إذا ثبت ارتكاب المختار لأفعال تعتبر إساءة للتصرف أو إهمال لواجباته صحيح.... على أن تتاح للمختار فرصة للدفاع عن نفسه قبل اتخاذ ذلك القرار) [3]، علماً بأن المختار في هذه السابقة لم يعط فرصة للدفاع عن نفسه.

وفي حكم آخر جاء قول المحكمة (يعتبر امتناع المجلس الطبي عن تقويم شهادة الاختصاص الطبي رغم مرور المدة القانونية قراراً ضمنياً بالرفض قابلاً للطعن) [4]، وفي حكم آخر جاء قولها (تعتبر اللجنة العليا لمعادلة الشهادات المشكلة بمقتضى نظام معادلة الشهادات هي المختصة في معادلة الشهادات الجامعية غير الأردنية وإصدار القرار اللازم بخصوصها) [5].

القرار الشبه قضائي أو القضائي الصادر من الجهات الإدارية المختصة بذلك هي حقيقة ملموسة لا بل موجودة في القضاء الأردني، وذلك من خلال ما يوكل إلى بعض

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 178.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (411/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص630.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (396/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص1085.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (272/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4419.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (25/ 1997) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4389.

الجهات الإدارية من وظائف للفصل وحل المنازعات ذات الطبيعة الخاصة في العديد من القوانين وخضوعها لرقابة محكمة العدل العليا الأردنية.

تاسعاً – اختصاص محكمة العدل العليا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية حتى لو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه: وهذا ما جاء بنص قانون محكمة العدل العليا وذلك في المادة (9/ أ/ 10)، والقرارات المحصنة هي أعمال وتصرفات إدارية تصدرها بعض الجهات الإدارية في الدولة، وكان للمشرع رأي عمل بموجبه على تحصين القرارات من الطعن بها أمام القضاء، وصدر العديد من النصوص في بعض القوانين والتي ورد النص فيها على إنها قطعية أو غير قابلة للطعن وبهذا تكون تلك النصوص خارجة عن رقابة القضاء بشكل عام، ومن الأمثلة على القرارات المحصنة ما جاء بقانون البلديات عند إجراء عمليات الانتخاب للمجالس البلدية والذي نص على انه (يعتبر قرار رئيس الانتخابات بصدد أي ورقة اقتراع قراراً قطعياً) [1].

هذا وجاء نص محصن في قانون جامعة اليرموك الحكومية والذي نص على انه (يجوز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس – مجلس الدائرة أو مجلس الكلية أو مجلس العمداء أو مجلس الأمناء – إلى المجلس الذي يعلوه مباشرة ويكون القرار الصادر في الاعتراض قطعياً) [2].

عاشراً – الخصومة في النظام العام: يجب أن تبت فيها المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يثيرها احد من الخصوم ويستفاد من المادة (8) من قانون رخص المهن رقم (28) لسنة 1999م إن إصدار الرخصة آو عدم الموافقة عليها من اختصاص رئيس البلدية وليس من اختصاص المجلس البلدي.

وفي إحدى السوابق التي رفعت أمام محكمة العدل العليا للطعن في القرار الصادر عن مجلس بلدية ناعور الجديدة بتاريخ 26/ 10/ 2004م والمتضمن عدم الموافقة على

---

(1) قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م، م(23/ هـ).

(2) قانون جامعة اليرموك الحكومية رقم (25) لسنة 1085م، م(27).

منح المستدعي (الطاعن) ترخيص سوبر ماركت ومشروبات روحية، وحيث أن القرار المشكو منه صادر عن المجلس البلدي وليس صادر عن رئيس البلديات استناداً لقانون رخص المهن المشار إليه بإعلان يكون واجب الإلغاء لصدوره عمن يملك الحق بإصداره وأقرت محكمة العدل العليا في الحكم على هذه السابقة المبدأ التالي (الخصومة من النظام العام يجب أن تبت فيها المحكمة ولو لم يثيرها احد من الخصوم)[1].

إن ما جاء بهذا المطلب هو جزء من القرارات الإدارية التي صدر بها أحكام من القضاء الإداري الأردني والتي نص على اختصاص محكمة العدل العليا بنظرها بشكلاً حصرياً في قانونها، إضافة إلى بعض القرارات الإدارية التي تنظرها المحاكم العادية والقرارات الخارجة عن اختصاص المحكمة.

المطلب الثاني

القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء

لفحص مدى مشروعية القرارات الإدارية، فالأصل هو خضوع كافة القرارات لرقابة القضاء، إلا إن هناك بعض من القرارات الإدارية تخرج عن نطاق تلك الرقابة سواء كانت من أعمال السيادة أو القرارات التي عمل المشرع على تحصينها من الرقابة القضائية إضافة إلى أعمال السلطة التشريعية والسلطة القضائية وغيرها.

هناك العديد من القرارات التي يمكن الإشارة لها والتي اخرج بعض نصوصها من رقابة القضاء إضافة إلى أعمال السيادة وبعض القرارات المتعارف عليها بالاصطلاح القرارات المحصنة من الطعن بها رغم ان القوانين الحديثة او الجديدة في الأردن أي ما بعد عام 2000م أصبحت تخلو بعضها من مثل هذه النصوص وذلك كتوجه من التشريع الأردني لأنها مثل هكذا نصوص لأنها تشكل مخالفة صريحة لمبدأ المشروعية.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (22/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص744.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يعتبر كل قرار يصدر عن سلطة إدارية قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء ولا يعتبر من قبيل المنازعة الإدارية التي تختص بها محكمة العدل العليا، إذ لابد من أن يكون القرار بحكم فحواه ومضمونه قراراً إدارياً، وان تكون المنازعة ذاتها إدارية في ضوء السلطات والاختصاصات المخولة للجهة الإدارية) [1].

باستعراض الاختصاصات المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا نجد أنها محددة ولا تغطي العديد من الجوانب المتعلقة في تصرفات وقرارات السلطات العامة في الأردن، هذا ولا يجوز لمحكمة العدل العليا أن تتجاوز وتتعدى تلك الاختصاصات وهناك العديد من القرارات والأعمال التي لا يجوز الطعن فيها.

إن المصادرة المطلقة لحق التقاضي تعتبر بمثابة تعطيل لوظيفة السلطة القضائية التي تم إنشائها بالدستور لتمارس وظيفتها في أداء العدالة باستقلال عن باقي السلطات، أما إذا العمل جاري على تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسع أو التضييق فان ذلك يفترض أن يتم بنص الدستور الذي يقضي بان القانون هو الذي يرتب جهات القضاء ويعين الاختصاص بها. [2]

ليس هناك ما يمنع دستورياً السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أن توقف نصاً تشريعياً عند الضرورة وبما يتناسب مع الصالح العام ولكن ليس للمشرع أن يمنع القضاء من نظر نزاع يتعلق بحق. [3]

هذا ولا يحق للمشرع الدستوري أن يحرم أي خصومة من أن يكون لها قاضي، ولو اقتصرت ولايته على التعويض دون الإلغاء وبناء عليه يخالف المشرع العادي هذا الحق الدستوري عندما يمنع الطعن بكل قرار إداري في ولايتي الإلغاء والتعويض. [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (312/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص1076.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص345.

(3) د. فؤاد العطار، الرقابة القضائية والإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1972م، ص347.

(4) د. عثمان خليل، القضاء الإداري في الجمهورية العربية المتحدة، ب.ن، مصر ب.ت، ص 123.

القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء نورد بعضاً منها كالآتي:-

أولاً – الأعمال التشريعية وتشمل ما يلي:

1. التشريعات: بأشكالها المتعددة انطلاقاً من التشريعات للقواعد الدستورية والقوانين العادية بعد صدورها من مجلس النواب والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية بحيث تكون نافذة والتي تشكل المهمة الرئيسية لعمل مجلس النواب والأساس لعمل مجلس الأمة بحسب نص الدستور الأردني[1]، وهذا يتطابق مع ما جاء بقانون محكمة العدل العليا والذي نص على (عدم اختصاص المحكمة برقابة تلك القوانين من خلال دعوى مباشرة لإلغائها وإنما تختص برقابة القرارات الصادرة عنها والمخالفة لقواعدها وقواعد الدستور)[2].

   وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تختص المحكمة بالطعون المتعلقة بوقف العمل بأحكام أي قانون أو نظام يخالف الدستور أو القانون ولا تملك إلغاء النظام أو القانون المخالف للدستور لكونه خارج اختصاصها)[3].

2. القرارات الصادرة عن المجلس العالي لتفسير الدستور وقرارات الديوان الخاص بتفسير القانون: وهذه القرارات أشار لها الدستور الأردني بالنص على انه (للمجلس العالي المنصوص عليه في المادة (57) من نفس الدستور الحق بتفسير أحكام الدستور إذا طلب اليه ذلك.... ويكون هذا التفسير نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية)[4]، وتعتبر بعرف القضاء والقانون الأردني تشريعاً.

   القرارات التفسيرية يصدرها المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من مجلس النواب، بحيث يقوم المجلس بأجراء التفسير لأي قاعدة دستورية وان هذه القرارات تأخذ مفعول القانون النافذ.

---

(1) الدستور الاردني 1952م المعدل، م(25).

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م(9).

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (441/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م،ص52.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (441/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص52.

أما القرارات التفسيرية التي يصدرها الديوان الخاص بتفسير القوانين تأخذ نفس المكانة التي يأخذها التشريع ولا يقبل الطعن بها أمام القضاء وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا حول نفس المضمون جاء قولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون بالقرارات الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لأنها تأخذ أو تتمتع بالصفة التشريعية) [1]، وصفة التشريع لهذه القرارات نص عليها الدستور الأردني بالقول (يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص بتفسير القوانين، وتنشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون) [2].

3. القرارات اللائحية الصادرة عن السلطة التنفيذية كتشريع: وتتمثل في كل ما يصدر عن مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية بشكل عام من أنظمة (لوائح) لتنظيم وإنشاء الإدارات وبيان مهامها واختصاصاتها وكيفية تنفيذها للقوانين والتي تصدر بموافقة الملك، إضافة إلى ذلك القوانين المؤقتة التي يصدرها مجلس الوزراء في حال غياب مجلس النواب أو لعدم انعقاده والتي ستعرض على مجلس النواب ومجلس الأمة لاحقاً وذلك بناء على النصوص الدستورية. [3]

يضاف إلى ذلك جميع الأنظمة التنظيمية والإدارية لا يطعن بها أمام القضاء لأنها لم تكن قرارات إدارية وإنما يطعن في القرارات الصادرة عن أحكامها عند مخالفتها للدستور والقانون. [4]

4. علاقة الحكومة بالسلطة التشريعية: لا تخضع هذه العلاقة إلى رقابة القضاء وتتمثل هذه العلاقة في عدة جوانب أشار لها الدستور الأردني، انطلاقاً لمبدأ الفصل بين السلطات العامة الثلاثة في الدولة والجوانب التي أشارت لها المواد الدستورية هي:

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (35/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص102.

(2) الدستور الأردني 1952 المعدل، م(123/ 4).

(3) الدستور الأردني 1952م، المواد (114,94,31).

(4) د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، ب.ن، عمان، 1972م، ص211.

المادة (34) من الدستور:- تتمثل في إجراء الانتخاب لمجلس النواب ودعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع وافتتاح الدورة بجلسة من قبل جلالة الملك، والملك هو الذي يفض ويحل مجلس النواب ومجلس الأعيان ويعفى أي عضو من العضوية.
المادة (36) من الدستور:- يعين جلالة الملك أعضاء مجلس الأعيان ورئيس المجلس ويقبل استقالاتهم.
المادة (51) من الدستور:- رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته.
المادة (52) من الدستور:- لرئيس الوزراء او الوزير الذي يكون عضواً في إحدى مجلسي الأعيان أو النواب الحق بالتصويت في الجلسة والحق بالكلام في كلا المجلسين دون الحق لهم بالتصويت.
المادة (35) من الدستور:- تطرح الثقة بالوزارة أو بإحدى الوزراء أمام مجلس النواب وان لم تمنح الثقة على الحكومة الاستقالة فوراً، وإذا كان القرار بعدم الثقة بأحد الوزراء بعينه يجب عليه أن يعتزل منصبه فوراً.
المادة(56) من الدستور:- لمجلس النواب حق اتهام الوزراء بأكثرية ثلثي أصوات أعضاء المجلس.
المادة (61) من الدستور:- إذا اتهم مجلس النواب احد الوزراء يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.
جميع هذه الأعمال والتصرفات والإجراءات التي تتم ما بين الحكومة ومجلس النواب تقع خارج رقابة القضاء ولا يمكن الطعن بها أمام القضاء قطعياً يضاف إلى تلك الأعمال التي تتم داخل مجلس النواب من أراء أو نقاش أو استجوابات للوزراء وصول إلى طرح الثقة بالحكومة أو الوزراء.

ثانياً – الأعمال القضائية: وتشمل جميع الأعمال والقرارات والتصرفات والإجراءات والأحكام ذات العلاقة المباشرة بتصرفات السلطة القضائية والمحاكم على مختلف درجاتها وتخصصاتها كما جاء ذلك في الدستور الأردني[1]، ويضاف إلى ذلك قرارات الهيئات ذات العلاقة بالأعمال القضائية.

الأعمال الفضائية والتي لا تخضع لرقابة القضاء تتمثل بما يلي:-

1. **أحكام المحاكم:-** بجميع أنواعها النظامية والخاصة والمحاكم الدينية وعلى مختلف تخصصاتها ودرجاتها لا تخضع للطعن بعد أن تأخذ صبغتها النهائية وتصبح قابلة للتنفيذ وذلك انطلاقاً من تطبيق مبدأ حجية الأمر المقضي به.

   وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم اختصاصها في أي حكم يصدر عن المحاكم الدينية (الشرعية) والمتخصصة في الأحوال الشخصية.... والأوقاف).[2]

   وفي حكم آخر جاء قولها (إن الأحكام الصادرة عن محكمة التسوية لا تعتبر من القرارات الإدارية)[3]، وفي حكم آخر جاء قولها (النزاع في الدعوتين السابقتين والدعوى الحالية، والقائم بين المستدعي ومجلس نقابة المحامين وفي الموضوع ذاته والتي تم ردهما يشكلان قضية مقضية للدعوى الحالية).[4]

   وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر بالقرارات الصادرة عن رئيس محكمة الاستئناف في صدور ما استوضح عنه الرئيس التنفيذي لأنه عمل من الأعمال القضائية)[5].

2. **قرارات وإجراءات الهيئات القضائية:** تشمل مختلف القرارات والإجراءات المتعلقة بالإدارات القضائية والمحاكم والمجالس، إضافة إلى الإجراءات التمهيدية أو

---

(1) الدستور الاردني 1952م المعدل، المواد (27,99).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (112/ 56) مجلة نقابة المحامين لسنة 1956م، ص164.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (23/ 53) مجلة نقابة المحامين لسنة 1953م، ص 510.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (186/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص7.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (184/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص1819.

التحضيرية التي تقام في المحاكم والنيابة العامة، والضابطة العدلية للسير بالدعاوي وتحريكها من خلال الجلسات حتى ينطق بالحكم وإجراءات تنفيذ الأحكام وجميعها غير قابلة للطعن فيها، باستثناء القرارات الإدارية التي تمارس داخل الهيئات القضائية فيما يتعلق بإدارة الشؤون المتعلقة بالخدمة المدنية للعاملين وسلوكياتهم الشخصية والشؤون الإدارية داخل الجهة القضائية نفسها.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم خضوع الأعمال القضائية للطعن أمامها، وعدم اختصاصها بنظر طلب الإلغاء لتلك الأعمال القضائية). [1]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (قناعة المجلس القضائي الوجدانية بفقدان المستدعي صلاحيته لتولي وظيفة القضاء ليست وليدة ساعة إصدار القرار وإنما تكونت قبل التنسيب وقبل إصدار القرار بحقه) [2]، وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (أعطى قانون استقلال القضاء، المجلس القضائي حق الرقابة على الوظيفة القضائية في جميع الظروف والأحوال وبشكل خاص أثناء وجود القضاة تحت التجربة) [3].

3. **قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل (المنازعات المدنية):** تم استثنائها من رقابة محكمة العدل العليا بنص في إحدى مواد قانونها[4]، وهذه المنازعات هي منازعات مدنية تحكمها المحاكم العادية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر قرار لجنة النظر في الاعتراض باطلاً إذا لم تتبع نص المادة 74/ ب من نظام الخدمة المدنية) [5]، وفي حكم آخر جاء قولها

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (25/ 84) مجلة نقابة المحامين لسنة 1984م، ص1034.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (218/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص32.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (92/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص25.

(4) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م(9/ ج/ 1).

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (49/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م،ص 151.

فيه (تعتبر إصابة عمل إذا كان الحادث الذي وقع للمستدعي أثناء قيامه بأي عمل كلفه به صاحب العمل) [1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا تعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، كما تعتبر القرارات الصادرة عن مجالسها قرارات إدارية، ولا يوجد في قانون العمل الذي نشأت بموجبه نقابة أصحاب المراكز الثقافية أي نص يجيز للمستدعي الطعن بقرارات الهيئة الإدارية للنقابة أمام محكمة العدل العليا)[2].

ثالثاً- العقود الإدارية: لا تدخل العقود في رقابة القضاء بل تخضع إلى شروط وقانون العقد، ويمكن أن يدخل تحت رقابة محكمة العدل العليا بعض الإجراءات التي قد تسبق آو التحضير للعقد، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لقد انعقد إجماع الفقه والقضاء على أن المنازعات الخاصة في انعقاد العقود وفسخها..... تنظرها المحاكم العادية) [3].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (أن العقد شريعة المتعاقدين ما لم يخالف القانون والآداب العامة وهي غير قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا) [4]، وفي حكم آخر جاء قولها (إن الأعمال التي تباشرها الإدارة مركبة ولها جانبان أحداهما تعاقدياً تختص به المحاكم المدنية، أما الجانب الآخر الإداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري) [5].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (269/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص863.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (240/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص1093.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (4/ 79) مجلة نقابة المحامين لسنة 1979م، ص 980.
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (61/ 82) مجلة نقابة المحامين لسنة 1982م، ص 980.
(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (14/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 34.

وفي حكم أخر جاء قولها فيه (لا تختص محكمة العدل العليا في النزاع المدني ما بين المستدعية وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لان الخلاف بينهما هو خلاف عقدي)[1].

رابعاً – أعمال السيادة: تتمتع تلك الأعمال بحصانة ضد رقابة القضاء في الأردن وفي جميع دول العالم ونص قانون محكمة العدل العليا على (عدم اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون المتعلقة بأعمال السيادة) [2].

أما أعمال السيادة في الأردن والغير قابلة للطعن تشمل ما يلي:-

1. العلاقة ما بين السلطة التنفيذية والسلطتين التشريعية والقضائية: أي روابط الحكومة التي تتمثل في الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات من حيث الاختصاصات والمهام والتنظيم وعدم تدخل أي سلطة منهما في صلاحية السلطة الثانية.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن أعمال السيادة هي التي تتعلق بسيادة الدولة العليا والعلاقات الدولية والسياسية وعلاقة الحكومة بالسلطات الأخرى).[3]

2. علاقة الدولة الخارجية والدبلوماسية: تتمثل بإقامة السفارات والقنصليات والملحقيات وتعيين جميع البعثات الدبلوماسية واستقبالها واعتماد السفراء الأجانب والاعتراف بالدول والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وتفسيرها والعلاقة بالأمم المتحدة ومنظماتها.
3. إعلان حالة الطوارىء والأحكام العرفية: تعتبر هذه الأعمال من أعمال السيادة وأشار الدستور الأردني في إحدى مواده عن إعلان حالة الطوارىء وجاء النص (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارىء فيصدر قانون باسم قانون الدفاع، يعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (475/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص814.
(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (9/ ج/ 1).
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (51/ 66) مجلة نقابة المحامين لسنة 1966م، ص 914.

التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف القوانين العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء)[1].

هذا وصدر قانون دفاع قديماً في الأردن تحت اسم قانون الدفاع عن شرق الأردن والذي نص في إحدى مواده على إطلاق الصلاحيات للإدارة نوجزها بمراقبة النشرات والكتابات والاتصالات والإذاعات الراديوية، والقبض على الأشخاص، ومراقبة المطارات والموانى والسواحل وحركة السفن، ومراقبة جميع وسائط النقل للأشخاص وللأشياء، ومراقبة التصدير والاستيراد والإنتاج وحركة الأموال وأمور كثيرة أخرى، وعند أي مخالفة نص على عقوبات تبدأ بالغرامة والحبس أو السجن وانتهت بالإعدام.[2]

ونص الدستور الأردني على انه (في حالة حصول أو حدوث طوارىء خطيرة وان التدابير والإجراءات المتخذة بموجب قانون الدفاع لا تكفي للدفاع عن المملكة تعلن الأحكام العرفية).[3]

أن جميع الأعمال والإجراءات المتخذة خلال تطبيق قانون الدفاع عند إعلان حالة الطوارىء آو من خلال تطبيق الأحكام العرفية فجميعها لا تخضع للرقابة القضائية، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن إجراءات السلطة التنفيذية إلزامية للإشراف على امن الدولة الداخلي لا يطعن بها).[4]

4. الأعمال الحربية: الاعتداء الذي تتعرض له الدولة سواء من خارج الحدود والتي تنفذ من خلال الرد عليها بواسطة القوات المسلحة الأردنية بقصد حماية المصالح

(1) الدستور الاردني 1952م، المادة (124).
(2) قانون الدفاع عن شرق الاردن 1035م، م (4).
(3) الدستور الاردني 1952م المعدل، م (125/ 1).
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (4/ 69) مجلة نقابة المحامين لسنة 1969م، ص 102.

والحقوق والحدود الأردنية من أي عدوان خارجي، وهذه الأعمال التي تقوم بها القوات المسلحة لا يتعرض لها القضاء الأردني.

الأعمال الحربية التي تقوم بها القوات المسلحة الأردنية رغم إعلان حالة الطوارىء والحرب والإجراءات الخاصة بالعمليات الحربية تعتبر من أعمال السيادة. [1]

خامساً – العمليات الانتخابية:- لا تخضع العمليات والإجراءات الانتخابية بأنواعها المختلفة للطعن بها أمام القضاء الإداري بل تخضع نتائج الانتخابات لبعض الهيئات المحددة وكما أشار إلى ذلك قانون محكمة العدل العليا رقم (12)لسنة 1992م بالمادة (9/ أ/ 1)، هذا وجاء قضاء لمحكمة العدل العليا (بعدم اختصاصها بانتخابات المجالس الطائفية والمجالس البلدية والمجالس النيابية وغيرها). [2]

سادساً – الشركات: لا تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (أن الشركات المساهمة لا تعتبر من أشخاص القانون العام ولا تنظرها محكمة العدل العليا) [3]، وفي حكم أخر جاء قولها (لشركات التأمين مصلحة مباشرة في الطعن بالتعليمات الصادرة عن مجلس إدارة هيئة التأمين). [4]

سابعاً – القرارات المؤكدة لقرارات سابقة: لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا وجاء حكمها بالقول (لا يطعن في القرارات المؤكدة لقرارات سابقة طالما لم يطعن بالقرار الأول). [5]

ثامناً – القرارات السرية والمعلومات والوثائق التي تؤثر على امن وسلامة الدولة والأفراد: كالتقارير التي تتعلق في كفاءة الموظفين وأسرار ووثائق الدولة الخاصة بالأمن

---

(1) د. حنا نده، القضاء الإداري في الاردن، مرجع سابق، ص241.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (312/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة2004م، ص134.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (87/ 1967) مجلة نقابة المحامين لسنة1967م، ص 99.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (332/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة2005م، ص676.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (84/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة2004م، ص 139.

لا تخضع لرقابة القضاء لان معظم الإجراءات القضائية علانية والعلانية تفسد الأمن والسرية المفترض توفرها في المعلومة.

تاسعاً – القرارات المتعلقة بالرياضة: وجميع الأنشطة الرياضية والاتحادات والأندية الرياضية والقرارات المتعلقة بنتائج المباريات فجميع هذه القرارات تتعلق بعمل هيئات أهلية وأنشطة (تطوعية) تتولى الإشراف عليها الهيئات ولا علاقة لها بالقرارات الإدارية وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا تعتبر الاتحادات الرياضية من أشخاص القانون العام، وإنما هي هيئات أهلية أو (تطوعية) تتولى الإشراف على الأندية والنشاطات الرياضية المختلفة ولا تدخل القرارات التي تصدر عنها من عداد القرارات الإدارية وتخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا) [1].

لا يطعن في القرارات المتعلقة بالتحادات الرياضية إلا إذا كانت هناك أخطاء متعمدة وصريحة للقانون تصدر عنها عندها يمكن الطعن في القرارات وكما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (شطب اسم المدرب من سجلات اتحاد الكرة الطائرة وكافة نشاطات الكرة الطائرة دون تمكينه من الدفاع عن نفسه يخالف القانون). [2]

عاشراً – القرارات المحصنة من الطعن بها بموجب القوانين الصادرة بمقتضاها: هذه القرارات المحصنة بالقوانين هي أعمال إدارية تصدرها الإدارة بموافقة المشرع على إخراجها من رقابة القضاء وبنص صريح في القوانين الأردنية. [3]

المشرع الأردني لم يلتزم بمسلك موحد بالنص على حماية تلك القرارات حيث يقوم بتفصيلها وأحياناً ينص على منع الرقابة القضائية مباشرة او بطريقة غير مباشرة، وأحياناً ينص على منع الطعن بالإلغاء او منع الطعن بالإلغاء مع ترك باب التعويض مفتوحاً.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (199/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997، ص 4224.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (69/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1969، ص 974.

(3) د. علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري في الاردن، ب.ن، عمان 1998م، ص126.

إن فرض الحماية بنص الدستور لا خلاف على مشروعيتها، لان المشرع الدستور له مطلق الحرية في توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة، فإذا منع القضاء من نظر موضوع معين فلا مناص من احترام ذلك النص. [1]

إن الأعمال والقرارات الصادرة عن القوانين المحصنة بمقتضاها لم تصبح بمناىء عن رقابة محكمة العدل العليا التي نص قانونها على انه (تنظر المحكمة بالطعن في أي قرار إداري نهائي محصن بالقانون الصادر بمقتضاه) [2].

من القرارات المحصنة ما جاء بقانون الجامعات الرسمية والذي نص على انه (يجوز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الأعلى منه تسلسلاً ويكون القرار الصادر عن الأخير قطعياً). [3]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا بنفس المضمون حيث جاء قولها (يجوز الاعتراض على القرار الصادر عن مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً وان يكون القرار الصادر عن المجلس الأعلى قطعياً) [4].

هنا وورد نص في قانون نقابة الأطباء جاء قوله (يجوز لمجلس الوزراء وبتنسيب من الوزير المختص حل مجلس النقابة لمقتضيات الآمن والسلامة العامة وتعيين لجنة....... تمارس صلاحيات ومهام المجلس السابق، ويكون قرار مجلس الوزراء قطعياً وغير قابل للطعن). [5]

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لاعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 333.

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (9/ أ/ 10).

(3) الدستور الاردني 1952م، م (101/ 1).

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (155/ 2008) مجلة نقابة المحامين 2009م، ص170.

(5) قانون نقابة الاطباء الاردنيين رقم (13) لسنة 1973م، م (76/ ب).

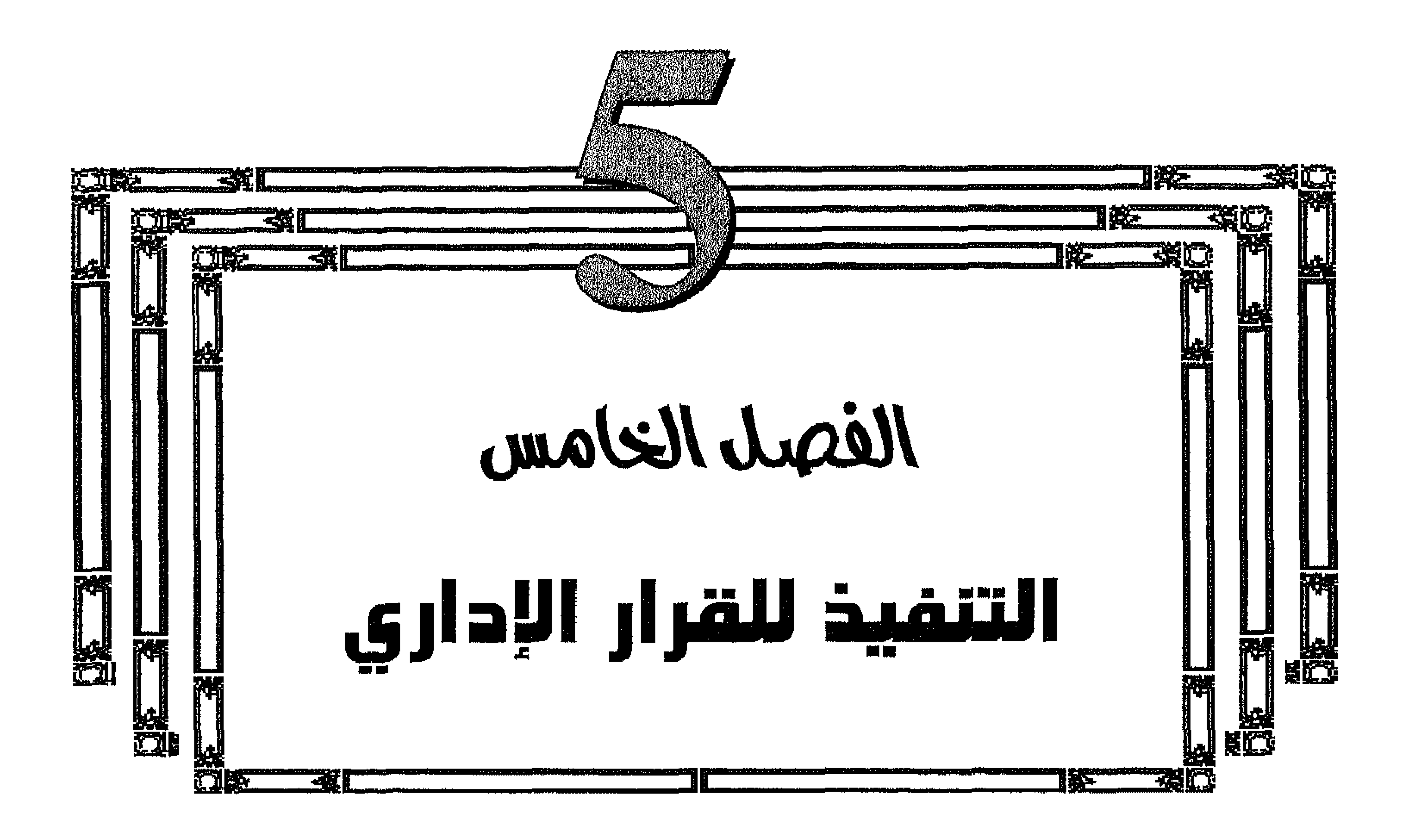
وفي نص آخر محصن في قانون الانتخابات لمجلس النواب والذي نص على أن (تبت لجنة الاقتراع والفرز في الاعتراضات التي تقدم لها من المرشحين أثناء إجراء عملية فرز الأصوات وتصدر القرار الذي تراه مناسباً ويكون هذا القرار قطعياً) [1]

ثمة مسائل أخرى متعددة يتم استبعادها ببعض النصوص القانونية من رقابة القضاء الإداري أو من القضاء عموماً، بالرغم من ذلك نجد أن هنالك توجه لدى المشرع الأردني حديثاً بإدخال مثل هذه النصوص وإخضاعها لرقابة القضاء وعدم تركها تنجو من الرقابة، وتم إلغاء معظم النصوص المحصنة من الطعن في العديد من القوانين أو تعديلاتها كقانون المطبوعات والنشر القديم 1983م والذي ورد فيه نص محصن بالمادة (33) والغي التحصين ولم يظهر في القانون الجديد رقم (18) لسنة1998م.

ما نراه أن هذه النصوص المحصنة تدل وتؤكد على عدم التوافق ما بين المشرع الدستوري والمشرع العادي لان هذه النصوص ترسخ الخلاف ما بين القواعد الدستورية والقانونية، وأنها تقود إلى الابتعاد عن تطبيق العدالة والمساواة أمام القانون وحتى أعمال السيادة يفترض أن تخضع لرقابة القضاء تحقيقاً للعدالة وتكافؤ الفرص للجميع.

---

(1) قانون الانتخابات لمجلس النواب رقم (33) لسنة 2002م، م(42).


5
الفصل الخامس
التنفيذ للقرار الإداري

الفصل الخامس
التنفيذ للقرار الإداري

تمهيد :-

يصدر القرار الإداري بإرادة منفردة عن الإدارة ويعتبر نافذاً دون توقف من لحظة صدوره، وذلك لافتراض سلامته وخلوه من العيوب، وعلى من يقوم بالنزاع فيه أن يلجأ إلى القضاء الإداري وتقديم الأسباب والمبررات لإلغاء القرار من خلال دعوى مقترنة بطلب وقف التنفيذ بقصد وضع حداً لنهاية القرار الإداري.

يتمتع طلب وقف التنفيذ بطبيعة استثنائية تمتاز بالسرعة والجدية وأن يكون له محل محدد لأن الوقف والتنفيذ قد يشكلان ضرراً وتأثيراً على الحقوق، هذا ويفترض توفر شروط شكلية وموضوعية في طلب وقف التنفيذ كي يقبل من المحكمة المختصة والتي ستصدر الحكم بالوقف المؤقت حتى صدور حكمها في الموضوع الأصلي.

القرار الإداري قد ينتهي نهاية طبيعية بقوته الذاتية وينفذ وقد تتدخل الإدارة أو القضاء لوضع حداً لنهاية القرار سواء بالتنفيذ أو عدم التنفيذ أو بالسحب أو الإلغاء أو بالترك والأعمال.

يناقش هذا الفصل: النهاية ووقف التنفيذ للقرار الإداري من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: طبيعة ومحل وقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الثاني: الشروط لوقف التنفيذ للقرار الإداري.

المبحث الثالث: حكم وقف التنفيذ للقرار الإدارية.

المبحث الأول
طبيعة ومحل وقف تنفيذ القرار الإداري

التقديم:

من الضرورة وجود نظام لوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها بالإلغاء وأن يتحكم بهذا النظام قواعد ومبادئ ومنها مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، أي أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار لأن هذا المبدأ يفترض صحة وسلامة ومشروعية القرار ولا يفترض العكس.

إن طبيعة طلب وقف التنفيذ المقدم من صاحب الشأن المتأثر بتنفيذ القرار أن يكون الطلب صريح وواضح ومبني على أسباب جدية وواقعية، وأن يأخذ طابع السرعة والاستعجال وذلك بناء على الضرورة وتجنباً لمخاطر التنفيذ وأن نظام وقف التنفيذ هو نظام استثنائي عن الأصل.

يرفع طلب الوقف مع دعوى الإلغاء ويدور معها وجوداً وعدماً وموجهاً إلى تعطيل تنفيذ القرار مؤقتاً، وأن يكون محل الوقف محدداً، والذي يتطلب وجود قراراً لتوفر الإمكانية لطلب وقفه باعتباره محلاً لتقديم طلب الإلغاء والذي يتبعه طلب الوقف.

نناقش هذا المبحث : طبيعة ومحل وقف تنفيذ القرار الإداري من خلال مطلبين:

المطلب الأول: طبيعية وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثاني: محل وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول

طبيعية وقف تنفيذ القرار الإداري

طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه يتبع ويلحق في طلب أو دعوى الإلغاء للقرار الإداري المرفوع أمام المحكمة المختصة وذلك من قبل أصحاب الشأن ممن يرون أن القرار الإداري ألحق ضرراً بحقوقهم أو مراكزهم القانونية.

يتمتع وقف تنفيذ القرار بطبيعة معينة بحيث يعرف وقف التنفيذ على أنه الشذوذ عن قاعدة عدم توقيف أو المراجعة لتنفيذ العمل الإداري أو القرار المطعون فيه، ويشترط لوقف التنفيذ أن يتقدم الطاعن بطلب صريح إذا كان التنفيذ سيلحق به ضرراً، وإذا كانت الأسباب المدلى بها جدية مع وجوب أن يكون القرار من القرارات النافذة.[1]

القاعدة الأصلية في القرارات الإدارية أن تصدر خالية من العيوب وأن تكون قابلة للتنفيذ الفوري، وإذا حصل وأن قام أي شخص طبيعي أو معنوي بالاعتراض على التنفيذ خطياً أمام الإدارة أو المحكمة لاحقاً، عندها فالإدارة وبحسب السلطات الممنوحة لها تنفذ القرار بشكل طبيعي أو بإيقاع الجزاءات الإدارية، ويقع عليها مسؤولية تعويض المتضررين لاحقاً، إضافة إلى تعويض الإدارة إذا لحق بها أضرار من جراء وقف تنفيذ القرار.

تمثل القرارات الإدارية مظهر من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة وتسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وذلك لإنجاز نشاطاتها الإدارية في معظم مجالات أعمالها الإدارية.[2]

---

(1) جوزف بادورس، القاموس الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، لسنة 2006م، ص 653.

(2) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 450.

إن وقف التنفيذ يجوز بشكل استثنائي وبناء على طلب يقدم للمحكمة وأن يتم الفصل في ذلك بشكل مستعجل بطبيعته، وأن تكون إجراءاته سريعة وسهلة وغير معقدة، شريطة أن تتوافر المبررات والمقومات المطلوبة لوقف التنفيذ، عندها تصدر المحكمة المختصة حكماً مؤقتاً لتوقف به التنفيذ للقرار وحتى صدور الحكم النهائي بإلغاء أو عدم إلغاء القرار المطعون فيه.

لا يوجد ما يمنع أي شخص متضرر من أن يطعن في القرار الإداري الصادر عن الإدارة إن لم يراع به قواعد العدالة والإنصاف وإذا لم تتقيد السلطة الإدارية بالقواعد القانونية التي تحكم الحياة والعمل والتعامل في المجتمع وإن هي تجاوزت وخالفت تلك القواعد القانونية.

لا يعني قبول الدعوى من المحكمة بشكل تلقائي، هو لوقف تنفيذ القرار حتى يتم الفصل في الطعن، فهذا التصور خطأ لأنه يفترض وجود خطأ في القرار الإداري والأصل هو صحة القرار إلى أن يثبت العكس، وعليه ليس هناك افتراض بخطأ القرارات وإنما الافتراض الصحيح هو أن القرارات تصدر سليمة وإنها واجبة التنفيذ ولا يتم إيقافها لمجرد رفع الطعن فيها وإنما يتم الوقف بقرار من المحكمة المختصة.[1]

القرارات التي تقبل طلب إلغاءها قبل التظلم فيها للجهة الإدارية لا يجوز طلب وقف تنفيذها، وإن حق وقف التنفيذ مقرراً إلى المحكمة مع استثناء القرارات التي يقصد بها حفظ النظام أو الأمن والسكينة العامة.[2]

تمتع القرارات الإدارية بقوة تلزم المخاطبين بتنفيذها، هذا إضافة إلى ما تملكه الإدارة من سلطة وامتيازات لتنفيذ قراراتها بالطرق المباشرة دون أن تلجأ إلى القضاء، وذلك من خلال تطبيقها للقوانين والأنظمة دون أن تسبب أو تلحق أضراراً بالأفراد

(1) د. يس عمر يوسف القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2009م، ص 386.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء،، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م، ص 863.

والمجتمع على أن يسبق ذلك إعلانهم بتلك القـرارات، علمـاً بـأن الإدارة تتمتـع بـسلطة تقديرية للزمن الذي ستنفذ فيه قراراتها سواء بشكل فوري أو بشكل متراخي لحين توفر الوقت المناسب وحسب مقتضيات الصالح العام.

لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت مراجعة القـرار ترمـي إلى إبطـال مرسـوم تنظيمـي (لائحة) أو إلى إبطال قرار يتعلق بحفظ النظام العام، والأمن والسلامة والـصحة العامـة، رغم توفر شروط وقـف التنفيـذ، ومـع هـذا فإنهـا لا تجـبر القاضـي علـى مـنح وقـف التنفيذ.[1]

عند امتناع المخاطبين في القـرار الإداري عـن تنفيـذه أي حـصل توقـف للتنفيـذ، عندها فالإدارة هي صاحبة الحق في إجراء التنفيذ الجبري أي باستخدام الضابطة الإدارية وذلك من خلال استخدام القوة المادية لتنفيذ قرارهـا وذلـك ضـمن شـروط محـددة وفي حالات معينة.

أما في حال رفع الأفراد ذوي الشأن المتأثرين بالقرار الإداري دعوى لإلغاء القـرار أمام القضاء الإداري، فلا يترتب على رفع الطعن وقف تنفيذ القـرار، ففـي هـذه الحالـة تكون الإدارة أمام أحد الخيارين إمـا أن تتراخـي بالتنفيـذ حتـى صـدور حكـم المحكمـة بموضوعات الدعوى أو تقوم بالتنفيذ وتتحمل المسؤولية عند حدوث أضـرار تـستوجب التعويض في حال صدور الحكم النهائي بالإلغاء القرار.

بالمحصلة الطعن بإلغاء القـرار لا يوقـف التنفيـذ بـل يـستمر سـريان القـرار إلى أن يصدر قرار بإلغاء أو سحب القرار من قبـل الإدارة في حـال وجـود عيـب يفقـد القـرار مشروعيته وذلك طبقاً لمبدأ الأثر غير الموقف للتنفيذ والذي يفترض دوماً سـلامة القـرار من العيوب ولا يقبل افتراض العكس إلا بوجود إثبات جـدي وواقعـي مـن قبـل ذوي الشأن.

(1) جوزف بادورس، القاموس الموسوعي الإداري، مرجع سابق، ص 654.

مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء يرتكز على الأسانيد التالية: [1]

1) قابلية القرار الإداري للتنفيذ بقوته الذاتية: أي لا حاجة للإدارة أن تلجأ إلى القضاء للتنفيذ لأن القرار يصدر ويتمتع بقرينة الصحة المفترضة فيه، وعلى جميع المخاطبين بالقرار الالتزام بتنفيذه قبل كل شيء وإلا عليهم العودة إلى الإدارة من خلال التظلم وإن لم تستجب لهم الإدارة عندها يتم اللجوء إلى القضاء.
2) الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لأن كل سلطة مستقلة في أعمالها وتصرفاتها سواء الإدارة أو القضاء ولا يتدخل نتيجة لذلك أحداهما بعمل الآخر بالرغم من أن هذا المبدأ ليس مطلقاً لأن أحكام القضاء لوقف تنفيذ القرار إضافة إلى اتساع مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تؤكد ذلك وأن وقف التنفيذ ذاته يشكل خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات.
3) يعتبر العمل الإداري من الناحية العملية هو تلبية لاحتياجات المجتمع وعلى هذا الأساس يؤخذ بالقاعدة التي ترى عدم إهدار المصلحة العامة لأجل المصلحة الخاصة، وإذا تأثرت المصلحة الخاصة بهدف تأمين المصلحة العامة عندها يجب التعويض عن الأضرار، علماً بأن الافتراض العملي والواقعي هو أن تقوم الإدارة بالاستعجال دون توقف لتنفيذ قراراتها بغية تحقيق أهدافها بدون أي تأخر، وأن لا تسمح لأي شخص أن يوقف عجلة الحركة الإدارية وذلك لمجرد رفع دعوى أمام القضاء بسوء نية ابتغاء تحقيق المماطلة والتسويف للطعن بأعمال الإدارة بحجة عدم مشروعيتها وتعطيل سير المرافق العامة بعمل كيدي، إضافة إلى بطء إجراءات التقاضي وعدم السرعة بالفصل في الدعوى مما يشكل ضرراً بالمصالح العامة.

إن مبدأ تقديم الصالح العام على الصالح الخاص أو العكس يجب أن لا يعمل به إلا من خلال نصوص تشريعية، وذلك لأن العدالة في مثل هذه الحالة سوف تكون

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م، ص 13.

منقوصة، ويجب أن يكون هناك توازن ما بين الصالح العام والصالح الخاص وفي حال التجاوز على الصالح الخاص يجب أن يتم التعويض وهذا ينطلق من الطابع الاستثنائي لوقف التنفيذ، والاستثناء ينطلق من حالات الضرورة التي يجب أن تقدر بقدرها.

المطلب الثاني

محل وقف تنفيذ القرار الإداري

تبرز أهمية نظام وقف تنفيذ القرار على أنه مكمل وضروري لدعوى الإلغاء عن طريق وقف التنفيذ لما سوف يتعذر تدارك نتائجه حتى يجد حكم الإلغاء مجالاً أو طريقاً لأعمال آثاره إضافة إلى أنه يشكل ضامن لحقوق أصحاب المصالح، وكذلك ضامن لعمل ودور القضاء أن ينتج آثاره على طريق العدالة بشكل ملموس عند تحدي الإدارة للقانون والنظام.

إن القرار هو محل الوقف اللازم لدعوى الإلغاء وتدور معه وجوداً وعدماً وهو وسيلة موجهة مباشرة إلى تنفيذ القرار بغرض تعطيله مؤقتاً حتى صدور الحكم النهائي بالموضوع.

هذا ويعرف القرار الإداري على أنه هو إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أو تغيير أو تعديل مراكز قانونية معينة على أن يكون ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة. [1]

إن طلب الوقف مرتبط بوجود القرار الإداري لذا ففي حالة غياب القرار الإداري فلن يجد طلب وقف التنفيذ كطلب الإلغاء ذاته محلاً يتعلق به ولن يجد قبولاً،

---

(1) د. يوسف حسين البشرى، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 86.

لذلك وبالتالي فإن طلب وقف التنفيذ لا يوجد إلا ضد قراراً إدارياً قد صدر وقائماً وإذا زال القرار ونفذ عنده لا ضرورة له.[1]

إن الخصومة في دعوى الإلغاء الإداري تستهدف مراقبة مشروعيته، ولقبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى، وأن يكون القرار الموجود صريحاً أو ضمنياً وكذلك فإن إقناع الإدارة في اتخاذ القرار من الواجب عليها اتخاذه يعتبر قراراً بحكم القانون.

وجود القرار الإداري يعتبر وجوباً وذلك لتوفر الإمكانية بطلب وقف تنفيذه باعتباره محلاً لازماً لقيام الطلب الأصلي ذاته والذي يتفرع عنه، إن وجود القرار الإداري لا يشترط فيه أن يكون هذا القرار صحيحاً أو مشروعاً أو غير مشروع لأن هذا يتم تقريره بحكم المحكمة وإنما المفترض أن يطعن بالقرار من ذوي الشأن.

تتعدد وتتنوع القرارات الإدارية فمنها القرار الإيجابي والقرار السلبي وكذلك القرار المنعدم، والقرار المنعدم أجاز القضاء الإداري الطعن فيه بالإلغاء أو سحبه من قبل الإدارة في أي وقت وبدون الالتزام بالمواعيد المحددة وكما نص على ذلك قانون محكمة العدل العليا، بقوله (تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بمواعيد).[2]

وما يراه الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أنه لا يعلق وقف التنفيذ تماماً في وجه القرارات المعدومة وذلك لأن القرار إذا كان معدوماً مادياً فالحكم بعدم قبول دعوى الطعن بالإلغاء أما إذا كان الانعدام قانونياً عندها يكون القرار مشوباً بعيوب جسيمة ففي هذه الحالة يطعن بالإلغاء.[3]

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 99.

(2) قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992م، م (12/ج).

(3) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 162.

القدرة الذاتية على التنفيذ هي من إحدى المميزات التي تميز القرار الإداري، وبهذا فإن القوة التنفيذية تظهر في لحظة إصدار القرار وتلازمه وهي عمل قانوني لا يمكن أن يحصل عليها القرار الإداري إلا باكتمال عناصره وذلك بناء على النظام القانوني المستند إليه وأن يصدر القرار بشكل نهائي أي تنفيذياً.

إن القضاء الإداري لا يوجد فرق في التعامل مع القرارات الإدارية الإيجابية أو السلبية سواء بالرفض أو الامتناع، فكلاهما محل لطلب وقف التنفيذ وذلك بموجب نفس القواعد والشروط وانطلاقاً من القضاء يقبل الطعن في القرار السلبي بالإلغاء لذا يجب توفر الإمكانية لإيقاف القرار السلبي.

القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية في أي إطار كان سواء في إطار السلطة التقديرية للإدارة أو كانت سلطاتها مقيدة، فإن ذلك لا يوجد فرق في التعامل معها في وقف التنفيذ لأن التقيد أو التقدير يعتبر من قبيل تحديد سلطات الإدارة في اتخاذ القرارات ولا علاقة لها بفكرة التنفيذ أو وقف التنفيذ.

عند النظر في طلب وقف التنفيذ يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن يكون القرار المطعون فيه ما زال قابلاً للتنفيذ أي استمرار القابلية لتنفيذ القرار، لأن الغاية والهدف من طلب الوقف هو للحد من نتائج التنفيذ التي يتعذر تداركها إذا ما حكم في إلغاء القرار، وأن فقدان القرار لتوليد آثار مترتبة عليه عندها فوقف التنفيذ لا يكون له محلاً يتعلق به ويصبح غير ذي جدوى.

وقف التنفيذ للقرار الإداري له من المظاهر الإيجابية التي تشكل ضاماً لحماية حقوق الأفراد المشروعة عندما تتحدى الإدارة وتتجاوز على القوانين والأنظمة (اللوائح) وذلك بإصدارها قرارات معينة، لذا فإن وقفها يشكل عمل إيجابياً لصالح الأفراد، إضافة إلى إيجابيته فيما يتعلق بالإدارة أن تتوقف عن تجاوزاتها للقانون وبهذا ينظم العمل الإداري.

أما فيما يتعلق بالإيجابيات للوقف والعائد إلى عمل القضاء هو سرعة الفصل في طلب وقف التنفيذ، والفصل السريع في موضوع الدعوى الأصلي مما يشكل توازناً في العلاقات القانونية ويؤدي إلى بقاء وثبات المراكز القانونية الخاصة وعدم المساس بها، ويعزز من دور القضاء الرقابي.

ففي مثل الحالة السابقة يبقى القضاء فعالاً وعادلاً ومستقلاً وبعيد عن تدخل الإدارة في تطبيق القوانين ويمارس اختصاصه بشكل فعال لخدمة العدالة في المجتمع دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات وبالمحصلة النهائية يتم الحد وردع الإدارة عن التجاوز ومخالفة القوانين والأنظمة.

يوجد عديد من الحالات والاعتبارات التي يمكن أن يفقد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري موضوعة منها: (1)

1) سحب القرار أو إلغائه بواسطة الجهة الإدارية عندها ينقضي القرار وتنقضي الخصومة أمام المحكمة ضد القرار نتيجة لسحبه أو إلغائه بواسطة الإدارة إذا تبين لها أن قرارها مشوب بعيب ما وأن الحكم بإلغائه أصبح مؤكداً لذلك تقوم بمثل هذا لإجراء.
2) انقضاء أجل القرار وذلك في حالة تحديد مدة معينة لسريان القرار، فمثلاً يوقف تنفيذ القرار بإلغاء الترخيص بعد انقضاء المدة المحددة لسريان الترخيص.
3) صدور حكم قضائي بإلغاء القرار: الغاية من طلب وقف التنفيذ هو إرجاء تنفيذ القرار بشكل مؤقت حتى يتم الفصل في دعوى إلغاء القرار، فإذا سبق ذلك صدور حكم من المحكمة المختصة بإلغاء القرار لعدم مشروعيته، ففي هذه الحالة فإن أثر الحكم سينسحب بشكل تلقائي على طلب وقف التنفيذ ويؤدي إلى إنهاء مفعوله.

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 238.

4) سقوط القرار تأثراً بتغيير القانون الذي صدر استناداً له: عندها فإن طلب إلغاء وقف تنفيذ القرار غير ذي موضوع لفقدان محله، لذا فإن تغيير القانون قد عمل على تحقيق الغاية من طلب الوقف.

5) زوال تنفيذ القرار: ففي مثل هذه الحالة لا مجال بطبيعة الحال لأعمال آثار طلب وقف التنفيذ لأن النتائج التي يبغيها تم تحقيقها.

6) إيقاف تنفيذ القرار بواسطة الإدارة: قد يكون إيقاف تنفيذ أو تأجيل تنفيذ القرار إدارياً بواسطة الإدارة بحسب سلطتها التقديرية عند مراجعة قراراتها تمهيداً لسحبه لاحقاً أو لقيام صاحب الشأن بطلب إلغاءه.

7) استنفاذ تنفيذ القرار: ويقصد بذلك أن يكون التنفيذ تم بشكل كامل وبهذا فإن طلب الوقف غير ذي موضوع أي استنفذ أغراضه.

المبحث الثاني
الشروط لوقف التنفيذ للقرار الإداري

إن وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون فيها ليس بالأمر الواجب عند رفع الطعن، فالأصل في القرار الإداري أن يكون واجب النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذه نتائج يتعذر إصلاحها أو تداركها.

إذا كان تنفيذ القرار المطعون فيه يرتب عليه آثاراً لا يمكن جبرها أو إصلاحها فإن السير في دعوى الإلغاء يصبح غير ذي جدوى لأن القرار قد يستنفذ موضوعه، لذا يجب على المشرع أن يحرص على تلافي هذه النتائج الخطيرة على قاعدة سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ المباشر لذلك فمن حق كل متضرر أن يلجأ إلى القضاء بطلب وقف تنفيذ القرار مؤقتاً حتى صدور الحكم القضائي النهائي بإلغاءه أو رفض الإلغاء ورد الدعوى.[1]

يجوز أن تقوم المحكمة بإصدار قرار بإيقاف تنفيذ القرار الإداري، بناء على طلب يقدم لها من ذوي الشأن في حال ما ترى المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المالي أو العيني شريطة أن لا يلحق الوقف ضرراً بأي طرف بناء على الإثباتات التي تقدم لصحة ذلك.

القرار الإداري الذي من الممكن أن يوقف تنفيذه هو القرار الإداري الذي يرتب عليه آثاراً قانونية تتمثل في إلغاء أو تعديل أو إنشاء مراكز قانونية في المجتمع، وكقاعدة عامة فالقرار الإداري السلبي لا يقبل طلب وقف تنفيذ، لأن الحكم بوقف التنفيذ إن تم رفضه من قبل الإدارة عندما امتنعت عن الرد على طلب التظلم المرفوع إليها ولا يتسنى

(1) د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 863 .

من ذلك الإحالة تسبيب القرار الإداري السلبي في إحداث تعديل في المراكز القانونية أو الواقعية لأصحاب الشأن.[1]

للشخص أو الجهة المتعاقدة مع الجهة الإدارية أن يطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنفصلة والسابقة على توقيع العقد والتي تشكل المدخل الرئيسي لتوقيع العقد لاحقاً كقرارات لجان فحص العطاءات، وإجراء المناقصات، والمزادات، والاستشارات والأمور الإدارية المختلفة قبل توقيع العقد، وفي مثل هذه الحالات يجوز طلب إيقاف القرارات المنفصلة عن العملية العقدية والتي تعرف في الأعمال الإدارية المنفصلة شريطة أن يبنى الطعن على أساس أن القرار مخالف للقانون.

إن طلب وقف تنفيذ القرار يوجه إلى القرار الإداري التنفيذي أي النهائي عند الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء المتخصص سواء كان القرار سليماً أو مشوباً بأي عيب ولكن الأمر مختلف إذا بلغ العيب في القرار الإداري حد الانعدام والذي يكون مشوباً بعيب جسيم يحوله إلى مجرد عمل مادي لا يتقيد الطعن فيه بزمن محدد أو معين وأجاز الفقه طلب وقف القرار المنعدم ما دام يرفع به الطعن للإلغاء.

لطلب وقف القرار الإداري المطعون فيه عدة شروط شكلية وأخرى موضوعية يتطلب استيفاءها عند رفع طلب وقف القرار أمام القاضي الإداري والمعني بالنظر والفصل في دعوى إلغاء القرار وطلب الوقف تبعاً لذلك وتتمثل الشروط في:

أولاً: الشروط الشكلية:

1) أن يقدم طلب بوقف تنفيذ القرار أمام المحكمة المرفوع أمامها الطعن بالإلغاء أو من ضمن طلب الإلغاء أو في وقت لاحق، أي أن طلب وقف التنفيذ يدخل في نطاق الدعوى الأصلية، والعرف أن أصحاب الشأن لا يستطيعون تقديم طلب وقف بصفة منفصلة، أي بدون أن تكون مرتبة بدعوى إلغاء أصلية.[2]

(1) د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 64.

(2) د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 127.

2) إن يطلب رافع الدعوى الوقف بصراحة لأن وقف التنفيذ يشكل تهديداً لإلغاء القرار وأمر متفرع عن طلب الإلغاء ويترتب على ذلك أن وقف التنفيذ لا يقبل إلا ضد قرار توجه ضده دعوى الإلغاء.
يرفع طلب الوقف مع عريضة دعوى الإلغاء لأن القرار بطبيعته يكتسب الصفة التنفيذية عند صدوره ما لم يؤجل تنفيذه لوقت لاحق ولأن خطر التنفيذ يتمثل في تاريخ صدوره، إلا إذا كانت دواعي وقف التنفيذ قد طرأت بعد رفع دعوى الإلغاء. [1]

3) لا يحتاج طلب وقف التنفيذ لشكل محدد أو نموذج معين بل يخضع للقواعد العامة المتعلقة بشكل الدعوى المقدمة لدى المحكمة، وعلى ضوء المبادئ التي تحكم اختصاص القضاء الإداري.

4) طلب الوقف مرتبط وجوداً وعدماً بطلب الإلغاء أي تابع له كقاعدة عامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[2]، أي أن طلب وقف التنفيذ لا يرفع إلى المحكمة إلا بوجود طلب إلغاء للقرار الإداري، لأن طلب الوقف بمفرده لا يعترف به القضاء الإداري.

5) ضرورة أن يقدم طلب الوقف أسوة بعريضة الدعوى الأصلية من قبل محام سواء قدم مرفق مع الدعوى الأصلية أو قدم لاحقاً لها، وأن يكون الطلب واضح وصريح دون أن يشوبه أي غموض أو تأويل.

6) عندما يتوفر المضمون المحدد بالشروط الشكلية فإن المحكمة المرفوع أمامها الطعن يجوز لها أن تحكم بوقف التنفيذ بصفة مؤقتة بعد توفر باقي الشروط الموضوعية.

---

(1) د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 868 .

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 284.

7) وحدة عريضة دعوى الإلغاء وطلب الوقف للتنفيذ سواء كانت بشكل كلي أو جزئي للقرار ولا يقضي به القاضي من تلقاء نفسه بل يطلب تقديمه من خلال عريضة الدعوى الأصلية.

المبررات أو العوامل التي تتحكم بوحدة عريضة الدعوى منها:

أ- بسبب تحديد ميعاد محدد للطعن ضد القرار بالإلغاء والإيقاف والذي حدده القانون بستين يوماً من تاريخ نفاذ القرار بعد النشر أو الإعلان أو ما يقوم مقامها من علم يقيني.

ب- الخوف من تعذر تلافي نتائج التنفيذ وتبقى قائمة من لحظة صدور القرار وتلازمه ويعرفها صاحب الشأن وهي السبب بطلب الإلغاء وطلب الوقف.

ج- تتفرع سلطة وقف التنفيذ للقرار عن سلطة إلغاء أو عدم إلغاء القرار المطعون فيه .

د- ما يشترط لقبول طلب الإلغاء هي شروط لقبول طلب وقف التنفيذ كشرط لمصلحة رافع الطعن، وأن يكون بمركز قانوني بالنسبة للقرار، وأن يؤثر القرار تأثيراً مباشراً في حقوقه.

هـ- لن يستطيع القاضي أن ينظر طلب الوقف إذا حال دون نظره ابتداء مانع لنظر طلب الإلغاء بالدعوى الأصلية.

و- عند انتهاء خصومة دعوى الإلغاء ينتهي تبعاً لها خصومة طلب وقف تنفيذ القرار سواء بتنازل المدعي عن الدعوى أو تصرف الإدارة بإلغاء أو سحب القرار المطعون فيه.

ز- إن دعوى الإلغاء وطلب وقف تنفيذ القرار يمثلان في النهاية وجهين لذات المنازعة واستدراكاً لبذل الجهد على المتقاضين وعلى القضاء أن تقوم المحكمة المختصة بنظر طلب الإلغاء هي نفسها التي تنظر في وقف التنفيذ أي وحدة الاختصاص لنظر الطلبين وبشكل منفصل لكل منهما:[1]

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 311.

ثانياً: الشروط الموضوعية:

1) أن يستند طلب التنفيذ وطلب الإلغاء إلى أسباب جدية وواقعية ومنها:

أ- إن طلب وقف التنفيذ متفرع أو تابع لطلب الإلغاء ويجب أن يستند أيضاً على أسباب جدية يتم تقديرها من قبل قاضي الموضوع، والوقوف كأجراء استثنائي يكون مفروض من ناحية بضرورات الواقع والقانون وهو إجراء وقتي تتطلبه الضرورة القائمة على جدية الأسباب الواردة في الدعوى.

ب- تتمثل الأسباب الجدية بطلب الوقف للشرط الموضوعي بحسب المستوى الواقعي والقانوني، فعلى مستوى القانون هو مخالفة القرار للقانون، أما على مستوى الواقع على قدر الأهمية التي تمليها المصالح الدافعة لطلب وقف التنفيذ، علماً بأن شرط الجدية يقع في نطاق رقابة المشروعية وسيادة القانون.

ج- طلب وقف التنفيذ يهدف بشكل أساسي إلى تجنب حصول الأضرار المادية أو المعنوية والتي لا يمكن تلافيها فيما لو نفذ القرار وأنه يترتب على ذلك نتيجتان هما: [1]

النتيجة الأولى: يجب أن يتعين للحكم بوقف التنفيذ أن يكون له فائدة من الناحية العملية أن ينفذ القرار من الإدارة، أو إذا نفذ قبل الحكم في طلب وقف التنفيذ أصبح الطلب غير ذي موضوع، والحكم بوقف تنفيذ القرار ينقضي وجوده القانوني ويزول أثره إذا قضي برفض الدعوى موضوعاً.

النتيجة الثانية: يجب أن يوجه طلب وقف التنفيذ إلى قرار يتمتع بكافة مقومات القرار الإداري لأن هناك قرارات إدارية سليمة أو معيبة وهي التي يطبق عليها التنفيذ الجبري وهي التي يراد إيقاعها بطلب وقف التنفيذ.

(1) د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 868 .

2) النتائج الناجمة عن تنفيذ القرار الإداري: وهي تلك النتائج التي قد يرى القاضي بحسب تقديره والمعطيات المتوفرة له أن النتائج التي قد تحدث منها:

أ- حدوث نتائج قد يتعذر تداركها مادياً أو معنوياً وهي بذلك قوام وقف التنفيذ، وبهذا فالوقف هو خروج عن الأصل المتطلب نفاذ القرار إذا لم يتم إلغاءه أو سحبه من قبل الإدارة عندما تتأكد وبشكل مستعجل أن قرارها يخالف القانون أو يخالف وضعاً يتطلب مواجهته ودرء خطره وأن الاستمرار في التنفيذ يصعب معالجة آثاره بشكل واضح وأن لرافع الطعن مصلحة ملحة وعاجلة في وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه.

ب- أن يكون وقف التنفيذ ضرورياً وعادلاً وسريعة في جميع الوجوه الإسراع في وقف التنفيذ بعد توفر القناعة لدى القاضي بوجود حالة الضرورة التي تتطلب ذلك أو تدعو لوقف التنفيذ بقصد تفادي النتائج الخطرة، أن لا يبنى الطلب على أسباب كيدية يقصد منها تعطيل عمل الإدارة، ففي حالة تعذر تدارك النتائج المترتبة على التنفيذ للقرار عند صدوره فهذه الحالة تشكل أهم صور الاستعجال والتي تؤدي إلى ضرورة اللجوء إلى القضاء لتفادي الخطر قبل فوات الأوان، وأن ركن الاستعجال يجب أن يكون قائم لأن القرار إذا نفذ يكون قد استنفذ غرضه ويصبح طلب الوقف ليس ذي موضوع.

ج- إيقاف التنفيذ لا يترتب عليه ضرراً لأي طرف: سواء على الأفراد أو الإدارة لأن وقف القرار بناء على حكم قضائي مما يرتب دفعاً قضائياً في حال وقوع أي ضرر بأي طرف لذا يفترض أن تؤخذ كل المعطيات والافتراضات التي تؤكد حصول أي ضرر لأي طرف نتيجة وقف القرار.[1]

إن وقف التنفيذ يعتمد على إصدار الحكم بالإلغاء للقرار والذي له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويؤدي إلى إعدام القرار وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي

(1) د. يس عمر يوسف القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري مرجع سابق، ص 387.

باعتباره كأن لم يكن وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل ذلـك وأن نفـذت الإدارة القرار تكون النتائج على مسؤوليتها لأن الحكم الصادر لاحق على التنفيذ بإلغاء القرار ويصبح لا قيمة له من الناحية العملية وتنفيذه أصبح مستحيلاً، والحكم بالتعويض الصادر بحق الإدارة مهما كانت قيمته لن يعيد الوضع الذي كان قائم قبل التنفيذ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

د- تعذر جبر النتائج بالتعويض المالي أو العيني إذا نفذ القرار واستنفذ الغرض منه وأن النتائج الحاصلة يصبح من الاستحالة إصلاحها وإعادة ما كان عليه في نفس النوع والجنس أو تعذر إصلاحها بالتعويض وخاصة إذا تم التنفيذ بالإزالة أو الافناء لما يتعلق بها فنياً أو تاريخياً أو تلك التي يمنع القانون إصلاحها كقرارات الحرمان من دخول امتحان وغيرها، ولهذا فالاستعجال في طلب وقف التنفيذ مسألة متروكة للقاضي ليقررها بناء على الوقائع وسلطته التقديرية. [1]

3) تلازم شرط الاستعجال بشرط الجدية وذلك على الشكل التالي: [2]

أ- لزوم اجتماع الشرطين الجدية والاستعجال معاً مما لا يجعل هناك فرصة لتقديم إحداهما على الآخر في أحكام القضاء.

ب- التحقق من شروط طلب الوقف المقدمة ومدى تبريرها له أمر يخضع إلى سلطة القاضي التقديرية، وإذا تخلف أحد الشروط عندها يرفض طلب الوقف.

ج- ارتباط شرط الجدية بالاستعجال يعني أن لا يقضي بوقف تنفيذ القرار إلا إذا اجتمع بطلب الوقف الشرطين معاً.

4) تأثير المصلحة العامة على القرار في حالة طلب وقف التنفيذ: قد يكون للصالح العام تأثير مباشر على حكم القاضي في الطلب المقدم من الطاعن لوقف تنفيذ

---

(1) د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 163.

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 757.

القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وقد يتم الاستجابة إلى طلب الوقف إذ يلحق أضرار بالصالح العام.

القاعدة التي تطبق في حال ما تتعارض المصلحة العامة للدولة والتي تمثل مجموع مصالح المواطنين فيها مع المصلحة الفردية الخاصة بفرد بذاته عندها تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للفرد[1]، وخاصة في حالة تأثير مصلحة الفرد الخاصة على أمن وسلامة المجتمع أو على الصحة العامة أو السكينة العامة عندها تؤخذ المصلحة العامة بالاعتبار على المصلحة الخاصة.

(1) د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 216.

المبحث الثالث
حكم وقف التنفيذ للقرار الإداري

تقوم فلسفة القرارات الإدارية بالأصل على الموازنة بين احترام مبدأ المشروعية من خلال استقرار سير العمل الإداري ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد والجماعة على أن يوفق بينها من خلال فكرة سحب القرارات الإدارية المعيبة خلال المدة المحددة.

إن وقف تنفيذ القرار يتأثر بقرار الإدارة إن هي أقدمت على إلغاء أو سحب قرارها والسحب عملية قانونية تمكن الإدارة من التصرف وإعادة النظر في قرارها ويوقف التنفيذ بشكل تلقائي عند سحب القرار من قبل الإدارة.

من حق الإدارة سحب قرارها لإصلاح ما ينطوي عليه من مخالفات للقانون والتوفيق بين ما يجب أن تستقر به الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية المترتبة على ذلك القرار الإداري. [1]

عرف بعض الفقهاء سحب القرار الإداري من قبل الإدارة على أنه رجوع الإدارة عن قرار أصدرته بالمخالفة للقانون، ويكون السحب بأثر رجعي[2]، ويعتبر التزاماً مفروضاً وليس مجرد اختصاص اختياري للإدارة بل واجب عليها إذا قراراتها باطلة وغير مشروعة.

لا تقبل دعوى الطعن بإلغاء القرار وتبعاً لذلك لا يقبل طلب إيقاف التنفيذ في حال ما تقوم الإدارة بسحب قرارها لأن السحب بالقرار يؤدي بشكل تلقائي إلى إنهاء

---

(1) د. يس عمر يوسف ألقاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 865.

(2) د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964م، ص 36.

الخصومة وأصبح القرار حكماً كان لم يكن موجود ولا يترتب على ذلك أي أثر على حقوق الغير.

الأحكام الصادرة عن المحاكم فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري لا تختلف عن الأحكام الصادرة في أي دعوى أخرى من حيث الوصف والإجراءات وطبيعة التنفيذ لتلك الأحكام باستثناء طبيعة الاستعجال التي تميزها عن باقي الأحكام وذلك نظراً للغاية المرجوة من تلك الأحكام والتي تهدف بالمحصلة إلى إيقاف تنفيذ القرار الإداري.

حالة الاستعجال التي قد تفرض في الأحكام القضائية لوقف تنفيذ القرار الإداري وتستند إلى تقدير الضرورة التي تتطلبها المخاطر التي قد تنجم عن سرعة تنفيذ القرار والتي تبدأ على الأغلب من لحظة إصداره.

يصدر الحكم القضائي بوقف تنفيذ القرار بشكل كامل أو جزئي شريطة أن تتوفر الشروط والعوامل التي تحدد مدى وقف التنفيذ المطلوب، وهنا يفترض أن يصدر بعريضة الدعوى بشكل صريح ومحدد.

إن الحكم القضائي للفصل في دعوى وقف التنفيذ يتطلب تحضير جيد للدعوى وتهيئها للمرافعات في المراحل الأساسية والتي قد يترتب عليه بطلان الحكم الذي سيصدر فيها لأن الدعاوي المستعجلة وما يتصل بها من دفوع من شأنها التأثير في شقي الدعوى سواء الشق المستعجل والمتعلق بوقف التنفيذ والآخر الموضوعي والمتعلق بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

من العوامل ذات التأثير المباشر في الاستعجال في دعاوي وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه هو عامل الزمن والتعقيدات ذات العلاقة في إجراءات وقف التنفيذ للقرار والتي عليها وتتطلبها السرعة والظروف الاستثنائية في تلك الدعوى والذي يفترض أن تقدر الضرورة بقدرها.

طبيعة الإجراءات تملي وتفرض تقصير المواعيد التي تتطلبها إجراءات المحاكمة، وكذلك تقصير المواعيد المحددة للجهة الإدارية للرد على طلبات التظلم المرفوعة إليها من قبل أصحاب الشأن، إضافة إلى مواعيد الحضور أمام المحكمة، وأخيراً سرعة الفصل فيه لدعوى طلب وقف التنفيذ.

إن المبررات التي تتطلبها سرعة الفصل في طلب وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه تمليها طبيعة الطلب والظروف والنتائج المرجوة من الإجراءات التي تؤدي إلى تفادي النتائج التي يتعذر تداركها أو إصلاحها مادياً أو معنوياً في حال صدور الحكم القضائي بإلغاء القرار المطعون فيه.

سرعة الفصل في طلب الوقف ذات علاقة في التوقيت الذي يستغرقه وقف التنفيذ، والوقت اللازم لصدور الحكم النهائي في موضوع طلب إلغاء القرار الإداري مع الأخذ بالاعتبار أن الحكم في طلب وقف التنفيذ هو حكم وقتي وله قوة الأمر المقضي به، ويبقى التوقيت لوقف التنفيذ قائماً ما دامت القضية باقية أمام المحكمة حتى يتم الفصل في الموضوع الأساسي للدعوى.

لسرعة الفصل في طلب وقف التنفيذ علاقة مباشرة على الآثار التي تترتب عن طول أو قصر المدة الزمنية التي تفصل ما بين الحكم بوقف التنفيذ والحكم في طلب الإلغاء، وتأثير ذلك على سير العمل الإداري لتنفيذ أو عدم تنفيذ القرار.

إن إطالة أو قصر المدة الزمنية ما بين حكم الوقف وحكم الإلغاء قد يسهل أو يعيق انتظام سير العمل الإداري، عندها تكون الإدارة أمام خيارات تكتنفها بعض المخاطر فإن هي لم تلتزم بالقرار عندها تتعرض للمساءلة والتعويض عن الأضرار لمخالفتها أحكام القضاء إضافة إلى مخالفتها الأصلية للقانون، وتلتزم بحكم الوقف وتبقى في حالة انتظار لصدور الحكم بالموضوع مما يرتب إعاقة في تنفيذ مهامها وذلك بحسب طول المدة الزمنية.

إن طول أو قصر المدة الزمنية ما بين حكم الوقف وحكم الإلغاء لـه تـأثير مباشـر على الغاية أو الهدف من إصدار القرار الإداري ذاته، فعلى سبيل المثال إذا كـان الهـدف من القرار الإداري هو إتلاف مواد قابلة للإتلاف بطبيعتها عنـدها فإطالـة مـدة الوقـف تصبح ليس ذي جدوى مع الأخذ بجميع العوامل ذات التأثير المباشر على تنفيـذ القـرار الإداري سواء العوامل الطبيعية أو المادية.

بصفة عامة إن حكم الوقف هو حكم مؤقت وبنفس الوقـت فإنـه حكـم قـضائي أسوة بجميع الأحكام القضائية وعلى الكافة الأخذ به وتنفيـذه، ولـه مميـزات ومقومـات الأحكام القضائية وهو حكم قطعي بعد صدوره بشكل نهائي، ويبقى ساري المفعول إلى أن يصدر الحكم النهائي بدعوى الإلغاء شريطة أن لا يتجاوز حكـم الوقـف مـن ناحيـة موضوعية نطاق مرحلته المحددة إلى مرحل أخرى لا شأن له بها كمرحلة الفصل النهـائي في النزاع الأصلي.

الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو باب مفتـوح أمـام ذوي الـشأن ويبقـى قابلاً للطعن فيه مباشرة بعد صدوره وبكافة طرق الطعن دون الانتظـار لـصدور حكـم الإلغـاء، وذلـك باعتبـاره حكمـاً وقتيـاً صـادراً أثنـاء سـير الـدعوى وقبـل الفـصل في موضوعها ويجوز الطعن فيه استقلالاً وأن يطعن فيه بالاستئناف أمام محـاكم الاسـتئناف أو الطعن بالنقص أمام محكم النقض، بعدها يكون حكماً نهائياً وغير قابل للطعن ويحوز على حجية الأمر المقضي به شريطة أن لا يمس أصل الحق المتنازع عليه وليس له حجيـة مطلقة بالكامل وإنما وهو قضاء وقضي كحماية عاجلة لمن تحكم المحكمة بطلباته.

إن طبيعة حكم وقف التنفيذ تتصف بالقطعية ولكن بمعنى أنه قطعـي فيمـا فـصل فيه سواء بالاستجابة إلى طلب وقف التنفيذ أو رفض الطلب، ويترتب على كونه قطعيـاً فإنه يجوز الطعن فيه بشكل مستقل بكافة طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى وأنه يحوز على نفس حجية الحكم الصادر في الموضوع.[1]

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 977.

إن حيازة حكم وقف التنفيذ على حجية الأمر المقضي به يوجب التزام كافة الأطراف في الدعوى بذلك الحكم، وكذلك التزام المحكمة بعدم العدول عنه طالما إن الظروف والعوامل المؤثرة لم يحدث عليها أي تغيير في الدعوى ولا يقتصر حكم الوقف على المنازعة فيه بدعوى الإلغاء فقط بل تمتد إلى دعوى التعويض[1]، وهذا الحكم لا يفيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها.

ينتهي مفعول ووجود حكم وقف التنفيذ وتزول جميع آثاره بصدور حكم المحكمة في الموضوع الأصلي والمتضمن إلغاء القرار الإداري، إضافة إلى ما يترتب على ذلك من خلال دعوى التعويض وبذلك تنتهي الفترة الزمنية التي تم فيها تجميد القرار الإداري طبقاً للحكم الصادر بذلك.

ففي إحدى السوابق القضائية في الأردن سابقة المستدعي الطاعن سامي ناصر كنعان (موظف) – ضد أمين عام وزارة التربية والتعليم وآخرين مطعون ضدهم – ورفع الطعن أمام محكمة العدل العليا ضد القرار الصادر رقم (72554/ 54493) بتاريخ 30/ 12/ 1995م والمتضمن نقل المستدعي خارج مديرية التربية الذي يعمل بها لمديرية أخرى.

بعد الإطلاع والتداول في المحكمة تبين أن القرن صادر من أمين عام الوزارة بناء على قرار تفويض صلاحيات من الوزارة وبناء على ذلك تقدمت النيابة العامة الإدارية بدفعها الثاني برد الدعوى لأن المستدعي أذعن لقرار النقل والتحقق بعمله أي نفذ القرار ويعني ذلك قبوله للنقل مما يسقط حقه في المخاصمة للقرار.

بالرجوع إلى أحكام المادة (15/ أ) في نظام الخدمة المدنية والتي نصت على أن يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية: إذا نقل أو انتدب إلى أي وظيفة ... ولم ينفذ قرار النقل أو ... ولم يباشر العمل في الوظيفة والدائرة التي تقل أو ...

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 81.

إليها لمدة عشرة أيام متصلة ... الخ)[1]، وبهذا يتبين من النص أن الطاعن لا يملك إلا أن ينفذ القرار وإلا تعرض للاستغناء عن خدماته.

لذلك فامتثال الطاعن للتنفيذ لا يعني إذعاناً بالقرار والدليل هو رفضه القرار ورفضه الطعن ضده، هذا ونصت المادة (63/ م) من نظام الخدمة المدنية لسنة 1988م على أن (يبلغ قرار النقل أو ... إلى الموظف قبل التاريخ المحدد للتنفيذ بمدة مناسبته ... الخ)، وبما أن القرار صدر بتاريخ 30/ 12/ 1995م واعتبر نافذاً من تاريخ 31/ 12/ 1995م، وهي مدة ترى المحكمة إنها غير مناسبة ومخالفة لنص النظام مما يتشكل عيباً في قرار النقل فجاء حكم المحكمة بالقول (أوجب نظام الخدمة المدنية الأردني تبلغ الموظف قرار النقل أو الانتداب أو الإعارة قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمدة مناسبة ولا تعتبر المدة مناسبة إذا اعتبر القرار نافذاً خلال (24) ساعة من صدوره)[2]، وبناء على ذلك الحكم يتم إلغاء قرار نقل الموظف الطاعن وعودته لممارسته عمله في وظيفته السابقة.

صدور الحكم من المحكمة بوقف التنفيذ أسوة بباقي أحكام المحاكم القضائية وبعد إعلان الحكم وتلاوته على مسامع ذوي الشأن ينفذ الحكم النهائي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فوراً مع إبقاء الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار من الإدارة حتى الفصل في موضوع الدعوى الأصلي.

في حال صدور الحكم القضائي المؤقت بوقف تنفيذ القرار الإداري فإن هذا لا يؤثر في عمل القاضي الإداري للفصل في موضوع الدعوى المنازعة الأصلي أي أن صدور هذا الحكم لا يؤثر على الحكم في دعوى الإلغاء.

إن صدور الحكم النهائي في دعوى الإلغاء الأصلية له تأثير مباشر على الحكم المؤقت بوقف التنفيذ وذلك سواء كان الحكم الصادر بإلغاء أو بعدم إلغاء القرار أو

(1) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1988م، م (152/ أ).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (54/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1078.

رفض أو رد الدعوى عندها فإنه في حال إلغاء القرار فإن الحكم بوقف التنفيذ يبقى ساري المفعول ويستمر نفاذ الحكم، أما إذا تم رفض أو رد الدعوى فيعني أن القرار مشروع ولم يصدر حكم بإلغاء صلاحياته ويصبح بلا معنى وبلا موضوع وتعود القوة التنفيذية للقرار المطعون فيه والموقوف إلى قوتها الأصلية وينفذ القرار مباشرة ومن تاريخ صدور الحكم القضائي النهائي.



الفصل السادس

نهاية القرار الإداري

الفصل السادس
نهاية القرار الإداري

تقديم:-

من النتائج المحتملة والتي قد يؤول إليها مصير القرار الإداري، بعد صدوره، هي التنفيذ بحسب الرغبة والغاية التي وضعها مصدر القرار الإداري وبشكل اختياري من قبل المعنيين أو المخاطبين به أو ينفذ جبراً بواسطة السلطة الإدارية عن طريق الضابطة الإدارية.

قد ينتهي القرار الإداري نهاية إدارية عن طريق الجهة التي أصدرته، وذلك من خلال سحب أو تعديل القرار أو إلغاء القرار بواسطة قرار آخر معاكس له، وذلك حسب الظروف الواقعية والقانونية التي تعطي الفرصة للإدارة لمثل تلك الإجراءات.

من الحالات التي قد ينتهي بها القرار الإداري ونتيجة لرفض المخاطبين لقبول نتائج القرار، ولأسباب كثيرة تعيب أو توجد خللاً في مشروعية ذلك القرار مما يدفعهم لمواجهة ذلك القرار بالتظلم للإدارة أولاً، وإن لم تستجب الإدارة أو تلبي مطالبهم أو ترفض الاستماع إليهم عندها يتم اللجوء إلى القضاء الإداري الذي سيصدر أحكامه أما بتأييد القرار لينفذ كما هو أو يلغى القرار أو يلغى مع التعويض عن الأضرار.

نناقش في هذا الفصل:- نهاية القرار الإداري من خلال المباحث الآتية:-

المبحث الأول: النهاية الطبيعية للقرار الإداري.

المبحث الثاني: النهاية الإدارية للقرار الإداري.

المبحث الثالث: النهاية القضائية للقرار الإداري.

المبحث الأول
النهاية الطبيعية للقرار الإداري

الأصل أن ينفذ القرار الإداري فور صدوره في حال اكتمال جميع أركانه، وبعد إعلان المخاطبين به على افتراض انه صدر صحيحاً ومتفقاً لمبدأ المشروعية، وحسب رغبة وغاية الجهة المصدرة له.

فإذا القرار الإداري صدر صحيحاً واستمر كذلك فإنه يظل مرتباً لآثاره حتى ينتهي نهاية طبيعية[1]، ينفذ القرار الإداري بشكل عادي أو طبيعي من خلال استجابة المخاطبين به اختياري أو طوعي ودون إبداء أي شكل من أشكال الاعتراض أو الرفض انطلاقاً من نظرية القبول أو ينفذ قسراً أو جبراً بعكس رغبة المخاطبين بفعل قوة القرار المستمدة من قانونيته وصحته.

من العوامل التي تساعد على تحديد مصير القرار الإداري هي احترام الإدارة والتزامها بالدستور والقانون، وهذا يدفع بالمجتمع والأفراد إلى تقدير واحترام ما يصدر عن هذه الإدارة من قرارات وتصرفات تقود بالمحصلة إلى تنفيذها بشكل طبيعي بدون أي شك أو ريبه أو تشكيك في صحتها.

تتعدد وتنوع الأسباب التي تؤدي إلى نهاية القرار بشكل طبيعي أو تلقائي ومنها استحالة تنفيذه أو استنفاذ مضمونه. [2]

قد ينتهي القرار نهاية طبيعية بسقوط القرار من تلقاء نفسه دون أن يتدخل في ذلك عمل إداري أو قضائي أو تنظيمي وذلك بالتنفيذ الفوري أو ينتهي بانتهاء المدة

---

(1) د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص611.

(2) د. محمود حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص255.

المحددة لنفاذه أو انتهاء القرار المؤقت بمدة معينة أو انتهاء القرار المقترن بتحقيق الشرط الفاسخ أو ينتهي نتيجة ظروف طارئة تجعل تنفيذه مستحيلاً بشكل مطلق.[1]

صور وحالات إنهاء القرار الإداري بشكل طبيعي:-

أولاً – تنفيذ القرار:- بعد صدور القرار يجب أن ينفذ بشكل فوري إلا إذا كانت الجهة الإدارية قامت بتحديد تنفيذه خلال فترة لاحقة لتاريخ إصداره أو ينفذ خلال فترة زمنية محددة.

الأصل في القرارات الإدارية أن تصدر صحيحة وخالية من العيوب أو الأسباب التي تبطل القرار، وليس هناك افتراض يقبل بخطأ القرار الإداري وإنما الافتراض الصحيح هو أن القرارات تصدر سليمة وإنها واجبة التنفيذ إلى أن يصدر الحكم في الطعن في القرار الإداري، ولا يجب أن يتم إيقاف القرار لمجرد أن يقوم شخص ما بالطعن في القرار.[2]

تنفيذ القرار يتم بتحقيق الآثار المرجوة من إصداره وعندها ينتهي باستنفاذ مضمونه كالقرارات الفردية، أما القرارات اللائحية (التنظيمية) العامة المجردة فهي تنطبق على كل من يوجد في مركز قانوني معين وهي لا تنقضي بل يستمر تطبيقها بعد ذلك على كل من تجتمع فيه الشروط إلى أن ينتهي القانون والذي يتطلب إنهاء اللائحة أو استبدالها بلائحة جديدة.

إن تنفيذ القرار الإداري وخاصة القرار الفردي يؤدي بالنهاية إلى إنهاء القرار ذا التأثير في المراكز القانونية للأفراد، وتنفيذ القرار من شأنه تنفيذ ما جاء به وصدر لأجله وبعد التنفيذ يصبح في حكم المنتهي أي يتحول من عمل قانوني إلى عمل مادي.

---

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، 2007م، ص301.

(2) د. يس عمر يوسف القاضي محمد علي خليفة، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) شركة ناس للطباعة، القاهرة، لسنة 2009م، ص386.

القرار الإداري يصبح نافذاً في حق الإدارة من تاريخ إصداره، ما لم يكن معلقاً على شرط مشروع كتوفر موازنة مادية لتنفيذه على سبيل المثال، أو أن يتم إعلان صاحب الشأن بمضمونه بالطرق الرسمية المتبعة للإعلان وغالباً ما تكون بالنشر في الجريدة الرسمية للأنظمة (اللوائح) والإعلان للقرارات الفردية، وعلم الكافة بالقرار نافياً للجهالة رغم أن الإعلان للقرار لا يعتبر شرطاً لصحة القرار أو ركناً من أركانه بل مجرد شرط لنفاذه وهو حق لجميع المخاطبين بالقرار.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يشترط لمعادلة شهادة الدرجة الجامعية الثانية الانتظام في الدراسة لمدة لا تقل عن سنة دراسية واحدة) [1]، وهذا شرط لنفاذ القرار.

هناك فرق بين نفاذ القرار أي ما يحدثه من أثار قانونية، وبين تنفيذه مادياً فالقرار بوصفه عملاً قانونياً من شأنه أحداث أثار قانونية تتمثل في تعديل التنظيم القانوني، وبصرف النظر عن أي تنفيذ مادي له وهذا يعرف بالفقه بالقوة التنفيذية للقرار الإداري، لان الإدارة باعتبارها سلطة تتمتع بامتيازات إصدار القرارات من جانب واحد فأنها تكون ملزمة بإنشاء حقوق للأفراد أو ترتب التزامات في ذمهم وهذا يعرف بامتياز السلطة. [2]

الغالبية العظمى من القرارات التي تصدرها الإدارة وخاصة القرارات الفردية بالذات يترتب عليها إنشاء آثار جديدة وتستنفذ مضمونها بتنفيذها، أما البعض الآخر من القرارات الفردية التي تحتمل بطبيعتها استمرار التطبيق لا تنتهي آثارها بل تستمر في المستقبل وتطبق على الحالات التي تتوافر فيها شروط التطبيق.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (145/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص252.

(2) د. حسن درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة ب.ت، ص30.

صور تنفيذ القرارات الإدارية[1] كالاني:-

الصورة الأولى – القرارات الإدارية ذات الأثر المباشر: أي التي تنتج آثار مباشرة تنفذ فور صدورها ولا يستغرق تنفيذها فترة طويلة، قد يصدر القرار وينفذ في حينه كقرارات التعيين بالوظيفة أو قرارات التأديب أو قرارات الجزاء فهذه تنتج آثارها بمجرد صدورها وتنفذ موضوعياً وفورياً.

الصورة الثانية – القرارات الإدارية التي يستمر تنفيذها لمدة طويلة أو مستمرة: تلك القرارات التي يستمر تنفيذها لمدة طويلة أو لأجيال متعاقبة أي مرحلياً كالقرار التنظيمي الذي يقضي بهدم منزل يزيد ارتفاعه على حد معين فان ذلك يظل قائماً وقابلاً للتطبيق في المستقبل على جميع الحالات وليس على الحالة الأولى فقط كما في اللائحة حتى ينتهي بواسطة الإدارة أو بالتعديل أو الاستبدال بلائحة أخرى.

ثانياً– الهلاك المادي لموضوع القرار أو استنفاذ مضمونه أو استحالة تنفيذه:- يعتبر الهلاك المادي للقرار الإداري هو إحدى الحالات التي ينتهي بها القرار الإداري بشكل طبيعي، لان الغاية من تنفيذ القرار بعد ذلك التاريخ تصبح بشكل تلقائي منتهية بهلاك وعدم وجود موضوع القرار الأصلي.

إضافة إلى الهلاك المادي للموضوع أو استنفاذ مضمونة أو استحالة تنفيذ القرار كل هذه العوامل تقود بشكل طبيعي إلى وضع نهاية للقرار الإداري بشكل قانوني ومادي.

القرار الإداري يمثل الأساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة بتنفيذ مهمتها المتعلقة بالصالح العام، وكذلك يستند عليه الأفراد بالحصول على حقوقهم المادية والمعنوية سواء من خلال ممارسة عمل تجاري أو مهنة زراعية أو صناعية أو حرفة معينة تتطلب ترخيص من الإدارة أو ممارسة عمل من خلال امكانات مادية للحكومة يعمل

---

(1) المرجع السابق، ص33.

بها بقصد الحصول على منفعة أو خدمة ما وبانقضاء الغرض من ذلك الشيء الذي قام عليه القرار ينتهي القرار.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يتفق والقانون القرار الصادر عن مجلس إدارة المعهد القضائي الأردني بفصل المستدعي من المعهد القضائي لعدم حصوله على علامة النجاح في مادتين وقراره بعدم اعتماد العلامتين التي تم إضافتهما إلى المادتين من مدرسيه (من باب الرحمة) [1]، وعلى هذا فان فصل المستدعي من المعهد القضائي لعدم حصوله على علامة النجاح المطلوبة تم استنفاذه لمضمون القرار.

ففي حكم آخر لمحكمة العدل العليا حول استحالة تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالحقوق التقاعدية لأي عسكري أو ضابط في الجيش الأردني إذا ثبت عليه تهمة التجسس أو الخيانة العظمى للدولة وجاء حكمها بالقول (يحرم العسكري أو الضابط في الجيش الأردني من كافة حقوقه التقاعدية وعدم إعطاء مكافأة له أو راتب اعتلال إذا أدين بتهمة التجسس) [2].

ثالثاً – انعدام القرار:- إذا كان القرار منعدم بمحله فان ذلك يشكل استحالة لتنفيذه لثبوت الانعدام قبل إصدار القرار، ويؤدي إلى إهدار القرار قبل أن ينشأ، وفي حال انعدام القرار بعد أن يصدر ففي هذه الحالة فان ذلك يؤكد استحالة تنفيذه ويوقف إنتاجه للآثار القانونية في نفس الوقت وقد يكون الانعدام مادياً أو قانونياً والقرار المنعدم يعتبر مجرد واقعة مادية.

ففي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يتقيد الطعن في القرار المنعدم بميعاد) [3]، أي أن انعدام القرار يشكل نهاية لهذا القرار المنعدم، والقرار ليس بحاجة إلى قرار إداري يبطله ولا تلحقه حصانة ولا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة في عيوب الإدارة وان القرار المنعدم لا يقوم وهو ساقط.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (234/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص588.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (265/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص574.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (309/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4256.

وفي قانون محكمة العدل العليا جاء قولها على أن (تقبل دعوى الطعن بالقرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بالمواعيد) [1].

رابعاً– انقضاء المدة المحددة أو بحلول اجل معين لنهاية القرار الإداري:- قد يصدر القرار الإداري من أي جهة إدارية، وقد يترتب على إصداره تحديد مدة معينة أو تقرر متى يبدأ تنفيذ القرار ومتى ينتهي التنفيذ، واقتران القرار بتلك الآجال يقود بالمحصلة إلى تحديد نهاية القرار بشكل طبيعي إذا اكتملت مقومات النجاح المطلوبة من هذا القرار فمثال ذلك اتخاذ القرار ببناء جسر على طريق معين داخل المدينة لتخفيف الاختناقات المرورية وثم تحديد مدة زمنية لإنهاء البناء بالقرار المتخذ، فإذا تم بناء الجسر بتلك المدة فان القرار الصادر بهذا الصدد قد انتهى مع نهاية بناء الجسر وبشكل تلقائي أو طبيعي.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يتوجب شطب براءة الاختراع وما يترتب عليها في الموعد المحدد أو خلال المدة الزمنية الإضافية التابعة ستة اشهر من تاريخ الاستحقاق المحدد بالقانون). [2]

إن القرار ينقضي لحظة انتهاء الأجل المحدد لسريانه ليتوقف عن إحداث أثاره القانونية للمستقبل، وقد تكون المدة المحددة بنص القانون أو محددة في طلب القرار الإداري، أي يجوز للإدارة أن تقرن نفاذ القرار بمدة معينة وبزوال القرار بانقضائها[3]، كالتصريح الإقامة للأجانب في الدولة فانتهاء مدة التصريح يعتبر نهاية للقرار المصرح به لإصدار الإقامة المؤقتة عندها على الأجنبي أن يغادر أو يسعى لإصدار قرار جديد بإقامة جديدة، فالآثار المترتبة على نهاية المدة المحددة لنفاذ القرار هو انقضاءه وتوقفه عن إحداث آثار قانونية للمستقبل.

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م(12/ ج).

(2) قرار محكمة العدل العليا قم (523/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص727.

(3) د. حسن درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص44.

وجاء في حكم آخر لمحكمة العدل العليا بالقول (يسقط بالتقادم حق المؤمن عليه أو المستحقين عنه في المطالبة بالمبالغ المستحقة له بانقضاء خمس سنوات من التاريخ الذي تعتبر فيه واجبة الأداء ويكون أي إجراء تتخذه مؤسسة الضمان الاجتماعي أو أي مهنة رسمية بالنسبة لحقوقه قاطعة للتقادم) [1].

خامساً- انتهاء القرار الإداري بالتبعية:- أي قرار إداري يفترض أن يستند عند إصداره إلى قانون أو نظام (لائحة) حتى يكون القرار صحيح وقابل للتنفيذ ومشروعاً من وجهة النظر القانونية والدستورية، فإذا تم إلغاء القانون أو تم استبداله بقانون جديد فان جميع القرارات المستندة إلى القانون القديم تسقط تبعاً لذلك شريطة أن يؤخذ بالاعتبار الحقوق المكتسبة التي ترتبت على القرار، ودون إغفال العمل بمبدأ عدم رجعية القانون وعدم رجعية القرارات الإدارية.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول عدم رجعية القانون أو القرار الإداري قالت فيه (حل قانون التعليم العالي رقم (4) لسنة 2005م محل قانون التعليم العالي المؤقت رقم (4) لسنة 2001م وبالتالي فلا يجوز تأسيس الدعوى على القانون الملغي)[2].

سادساً- موت صاحب المصلحة المستفيد من إصدار القرار:- حيث يوجد قرارات تصدرها الإدارة في شأن ما يتعلق بشخص الفرد المستفيد من قرار معين، فعند وفاة هذا الشخص فان القرار ينتهي بوفاته، لان القرار بالأصل صدر ليرتبط مصيره بمصير الشخص المستفيد منه والذي صدر من اجله، ومثال ذلك القرار المتعلق بنقل موظف ما إلى وظيفة أخرى سواء بدائرته أو بدائرة حكومية أخرى، وبوفاة هذا الموظف قبل ان ينفذ القرار عندها فقرار النقل ينتهي بشكل تلقائي.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (11/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص820.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (346/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1905.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تعتبر وفاة الموظف المؤمن لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي أثناء الإجازة بدون راتب وفاة أثناء الخدمة) [1]، ومثل هذا الحكم ينتهي القرار المتعلق بحق المذكور في التعويض أو عدم التعويض من مؤسسة الضمان الاجتماعي، وصدر حكم آخر حول نفس المضمون جاء قولها فيه (وفاة مورث المستدعين نتيجة حادث الاصطدام الذي حصل لسيارة الجامعة المكلف بقيادتها طيلة أيام الأسبوع يوجب على مؤسسة الضمان اعتبار وفاته ناتجة عن عمله) [2].

سابعاً- تحقق الشرط أو الأجل لنهاية القرار الإداري:- فالشرط في الفقه هو أمر مستقبلي غير محقق الوقوع ويترتب على وقوعه وجود الالتزام أو زواله ووفقاً لذلك فالشرط أما أن يكون شرطاً واقفاً يترتب على تحقيقه سريان ونفاذ القرار، وإذا تخلف سقط القرار واعتبر كأنه لم يكن مطلقاً، وأما أن يكون شرطاً فاسخاً يترتب على تحقيقه زوال القرار وانقضاءه.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تحسين الحقوق التقاعدية للموظف المعين بعقد على أساس راتبه الشهري الأخير، لان عقده يتضمن شرطاً بأنه تابع للتقاعد) [3]، فالقرار المعلق على تحقيق شرط قائم يرتب آثاراً كاملة وهو قرار كامل التكوين وآثاره نافذة، وكل ما يترتب على تحقيق الشرط الفاسخ هو زوال القرار وانقضاؤه من تاريخ صدور القرار بأثر رجعي من تاريخ تحقيق الشرط الفاسخ.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (يفصل التلميذ العسكري في جامعة مؤتة إذا بلغ ما قدمه من علامات السلوك كحد أقصى (115) علامة للسنة الثالثة) [4]، وبهذا نهاية القرار الإداري ببقاء التلميذ العسكري ينتهي بفصله بتحقيق شرط تجاوزه لعلامات السلوك المقررة والتي تحسب على مخالفات التلميذ في جامعة مؤتة.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (62/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة2005م، ص 737.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (10/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة2005م، ص826.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (367/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة2005م، ص 638.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (285/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص171.

من المسلم به أن القرار الإداري يحدث أثره القانوني بمجرد صدوره، أي يسري بأثر فوري ولا يجوز أن يكون له اثر رجعي، وحكم هذه القاعدة هي عدم شرعية القرار الذي يسري على الماضي، ومثال ذلك قرارات التعيين الشكلية للموظفين وهي قرارات لا يقصد بها شغل وظيفة فعلاً خالية أو ستخلو مستقبلاً، بل هو مجرد تسوية على الورق وليس على ارض الواقع الفعلي لذل فهي باطلة، واستقر الفقه والقضاء على أن القرارات التي تؤجل آثارها لتاريخ لاحق على تاريخ صدورها فإنها قرارات باطلة وغير مشروعة، وإذا اقترن القرار بشرط فاسخ فانه ينتهي بمجرد تحقيق هذا الشرط.[1]

ففي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لأصحاب المنشآت الخاصة الخضوع لأحكام قانون الضمان الاجتماعي بالاشتراك اختياري كشرط)[2].

أما الأجل فهو أمر محقق الوقوع ويترتب على وقوعه سريان القرار أو إنهائه فإذا كان سريان القرار هو المرتب على حلول لأجل كان واقفاً، أما إذا كان القرار قد سرى فعلاً وكان زواله المترتب على حلول الأجل كان فاسخاً[3]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (حدد قانون الضمان بداية مدة تقديم طلب تخصيص راتب التقاعد المبكر إلا أنه لم يحدد مدة نهاية تقديم الطلب).[4]

ثامناً– نهاية القرار الإداري لأسباب خارج إرادة الإدارة:– وتتمثل هذه النهاية في الصور التي تندرج في إطار هذا المفهوم:–

1. نهاية القرار بالترك أو الإهمال (عدم التطبيق).
2. نهاية القرار كنتيجة لتغيير الظروف الواقعية أو القانونية ذات الأثر المباشر في بقاء أو زوال القرار الإداري.
3. نهاية القرار نتيجة تنازل أصحاب الشأن عن الحق المتولد بموجب القرار.

---

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص295.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (375/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة2005م، ص872.

(3) د. حسن درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص80.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (237/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة2005م، ص863.

نهاية القرار بالترك أو الإهمال أو (عدم التطبيق):- يفهم الترك على أن صاحب المصلحة يعزف عن المطالبة بحقه وعدم التمسك بالحصول عليه بسبب أو لآخر، أو إبراء ذمته سلباً أو إيجاباً، بالرغم من أن القانون قد رتب انقضاء هذا الحق بانقضاء المدة التي حددها للمطالبة به على قرينه انقضاء تلك المدة دون استعمال هذا الحق يدل على نية صاحبه بالتنازل عنه.

ترك أو إهمال الإدارة لتطبيق القرارات التنظيمية أو تسامحها لا يهدر القاعدة ولا يؤدي إلى سقوطها بل تبقى قابلة للتطبيق في أي وقت، علماً بأنه من حق الأفراد المطالبة بتطبيق القرارات على مراكزهم القانونية.

وفي نطاق القانون الإداري فان مدلول الترك أو الإهمال بالقرار يحمل معنى أن الإدارة قد تسامحت في تطبيق القانون أو اللائحة، بما يحمل على الاعتقاد بأنها قد تنازلت عن التطبيق، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (منح الرعايا الأردنية وثائق سفر للدخول أو الخروج من والى المملكة سلطة تقديرية لوزير الداخلية وان سكوته عن اتخاذ القرار بشأن طلب الوثيقة لا يعني قراراً ضمنياً بالرفض) [1].

قد تأخذ نظرية الترك أو الإهمال منحى خطيراً في تطبيق القواعد القانونية من خلال ترك وإهمال تنفيذ القرارات الإدارية التي تهدف بالأصل في إصدارها المصلحة العامة، وتراخي الإدارة وإهمالها في تنفيذ القرار الإداري نتيجة الإهمال وعدم التطبيق قد تأخذ منحى الانحراف بالسلطة والابتعاد عن الهدف الأساسي من القرار تبعاً لمصالح ومواقف شخصية.

نظرية تنازل صاحب المصلحة عن الحقوق التي تولدها القرارات الإدارية:- إن فكرة رضا صاحب الشأن بقبول مزايا أدنى لما هو مقرر له قانوناً أصلاً مخالفة لقواعد الإنصاف والعدالة التي تقرها الدساتير والتشريعات الدينية والإنسانية، لان تلك الأمور

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (163/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 573.

محدده وواضحة ولا يثار بشأنها لبس أو الغموض من خلال النص عليها في القوانين واللوائح التي تصدرها الدولة.

تكيف هذه الحالة بأنها صلح باطل لأنه انصب على حقوق قانونية بهدف الصالح العام، فلا يجوز الاتفاق على خلافها وإنها تشكل انتهاك للكرامة الشخصية وجعلها محلاً للمساومة واستقلالاً للحاجة الشخصية بقصد إنهاء القرار.

إن القرارات التنظيمية تصدر بالأصل إلى تنظيم وترتيب المصلحة العامة، ومن ثم فالإدارة ليست بحاجة إلى إرادة الأفراد للمشاركة أو المساهمة مع إرادتها في إصدار هذه القرارات، بل تصدر تلك القرارات بإرادة الإدارة لما لها من سلطة بمقتضى القانون لتنفيذ وإنهاء القرار.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية الدستورية بصياغة الأنظمة بأشكالها التنفيذية والمستقلة وغير مقيد بإقرار مشاريع هذه الأنظمة بالشكل الذي ترد إليه من نقابة الفنانين). [1]

تنقل إرادة صاحب المصلحة ليساهم ولو بصورة بسيطة في إصدار القرار الإداري لجانب إرادة الإدارة أي يساهم أو تشارك في إصدار القرار ويظهر في صورتين هما:-

الصورة الأولى:- تتم عن طريق طلب يقدم بموافقة الفرد قبل إصدار القرار، بحيث تكون موافقة صاحب الشأن سبباً في إصدار القرار وتحدث مثل هذه الحالة عند تحقيق مكاسب لأصحاب الشأن على أن يقابلها سوء استخدام السلطة من قبل الإدارة وهذا الاتفاق يدفع تنفيذ وإنهاء القرار الإداري بسرعة.

الصورة الثانية:- من القرارات التي تشترك فيها إرادة ذوي الشأن مع إرادة الإدارة فتكون موافقة صاحب الشأن ضرورية لنفاذها بعد إصدارها، بحيث إذا لم يوافق على القرار بعد صدوره فانه لا ينفذ القرار، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (444/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص301.

اتجاه إرادة المستدعي الحرة لقبول القرار المشكو منه بنقله تحت التهديد باتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالف لا يشكل إذعاناً لقرار النقل) [1].

إن القضاء الإداري قد اقر بطريقة غير مباشرة بتنازل الفرد عن بعض الحقوق التي تولد له من القرار الإداري، وذلك في الحالات التي تكون فيها موافقة الفرد ضرورية قبل إصدار القرار بمعنى إلا يصدر القرار إلا بناء على طلب ذوي الشأن، أو القرارات التي تشترك فيها إرادة ذوي الشأن مع إرادة الإدارة، وتكون موافقة صاحب الشأن ضرورية لنفاذها بعد إصدارها وتحدث هذه الحالات بعد التظلم الإداري والاتفاق على صيغة قرار معين أو بعد التوافق من قبل هيئات التحكيم والتوفيق على إصدار قرارات معينة.

أما نظرية التنازل من قبل صاحب الشأن من الممكن اعتمادها من قبل القضاء الإداري، وتنازل صاحب الشأن عن الدعوى أثناء نظرها واعتبار الخصومة منتهية سواء من المدعي أو من المدعى عليه واعترافه بطلبات المدعي متى توافرت الشروط القانونية عندها لتقتصر مهمة القضاء على إثبات ذلك نزولاً على حكم القانون دون التصدي للفصل في اصل النزاع.

نهاية القرار بتغيير الظروف الواقعية والقانونية بعد إصدار القرار:- صدور القرار الإداري من قبل الإدارة لا يكون بمعزل عن الظروف القائمة سواء كانت قانونية أو واقعية ومن بديهيات التعامل الإداري أن الظروف تتغير تبعاً لتطور الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية والتطور الحضاري وذلك حسب متطلبات الحياة وكل هذه المتغيرات تؤثر على الظروف ذات الأثر الكبير على مشروعية وتنفيذ ونهاية القرار الإداري.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول علاقة الظروف الواقعية والقانونية في إصدار القرار حيث قالت أن (محكمة العدل العليا لا تملك التعقيب على الأدلة التي كونت منها

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (479/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 795.

السلطة التأديبية عقيدتها طالما أن الأدلة مقبولة وسائغة ولها أصول ثابتة في أوراق الدعوى تثبت قيام الحالة الواقعية والقانونية التي تكون السبب في توقيع الجزاء) [1].

فالقرارات بالأصل تسري وينفذ حكمه إلى أن تقوم الإدارة بإبطاله لأي سبب من أسباب البطلان وأما بسحبه في الحدود الذي يجوز فيها أو يقضي فيها بإلغاءه لمخالفته للقانون أو لفساد الباعث عليه، وهذا ينطبق على القرارات التنظيمية التي تتدخل الإدارة لتعديلها أو إلغائها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة بحسب ولايتها الكاملة بذلك وتبعاً لتغير الظروف، أما القاعدة المقررة للقرارات الفردية فان القانون لم يجيز للإدارة أن تعدلها أو تغيرها لكونها مصدر للحقوق المشروعة والمكتسبة للأفراد مهما تغيرت أو تبدلت الظروف.

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا بالقول فيه (لا يجوز أن يكون للنظام الجديد تأثير على حقوق الأفراد التي اكتسبوها بمقتضى النظام القديم وعليه فلا يطبق نظام التدريس الجديد للجامعة الأردنية على الحقوق التي اكتسبها عضو الهيئة التدريسية في ظل النظام القديم) [2].

إذا بالمحصلة واستناداً لهذه القاعدة، فان القرارات الفردية لا تتأثر بتغيير الظروف الواقعية والقانونية المستجدة، أما اللوائح والقوانين يستمر العمل بها حتى تلغى صراحة أو ضمناً ويتم تعديلها أو تغييرها وزوالها تبعاً لتغيير الظروف التي أدت إلى إصدارها.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (519/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص65.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (624/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص1034.

المبحث الثاني
النهاية الإدارية للقرار الإداري

تقديم:-

القرار الإداري الصادر عن الإدارة قد ينفذ من قبل المخاطبين بشكل اختياري أو طوعي، وقد يجد صعوبات أو إشكالات تعترض طريق تنفيذه، عندها تلجأ الإدارة إلى تنفيذه جبراً بواسطتها وباستخدام الضابطة الإدارية، وان هي عجزت تلجأ في النهاية إلى القضاء وبهذه الوسائل تضع حد لنهاية القرار الإداري بتنفيذه وتحقق الغاية منه.

من الوسائل الأخرى التي تعتمد عليها الإدارة لوضع نهاية إلى القرار الإداري هي الإلغاء بواسطة قرار معاكس يلغي القرار الأول، أو تقوم بسحب القرار وذلك بناء على سلطتها التقديرية أن كان القرار مصاب بعيب من العيوب مما يستوجب منها سحبه من تلقاء نفسها أو بناء على طلب مقدم من صاحب المصلحة أو بتوجيه من السلطة الإدارية الرئاسية لها وذلك بغية تصحيح الأخطاء ويتم ذلك وفق الشروط التي تحقق الصالح العام ووفقاً للظروف والمعطيات المتاحة وتحقيقاً لمبدأ المشروعية.

نناقش هذا المبحث:- النهاية الإدارية للقرار الإداري من خلال مطلبين:-

المطلب الأول: نهاية القرار بالتنفيذ أو السحب بواسطة الإدارة.

المطلب الثاني: نهاية القرار الإداري بالإلغاء بواسطة الإدارة.

المطلب الأول

نهاية القرار بالتنفيذ والسحب بواسطة الإدارة

عرف السحب بأنه تجريد القرار من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتزول كل آثاره ويعتبر كأن لم يكن وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة بإصداره. (1)

يخضع القرار الإداري في صياغته ونشأته وسريانه ونهايته لمشيئة السلطة العامة، وذلك بغية تحقيق الصالح العام، فإذا كان هدف الإدارة هو تحقيق الصالح العام دون أي انحراف بالسلطة في كل قرار يصدر عنها سواء كان منشأ للمراكز القانونية أو معدلاً لها، لذا فان زوال القرار مرهوناً بتحقيق تلك المصلحة العامة.

يجب التفريق بين التنفيذ الفني والمادي، حيث التنفيذ الفني هو الذي يرتب آثاراً قانونية من خلال إحداث تغيراً أو تعديلاً في التنظيم القانوني القائم أي في مجموعة القواعد والمراكز القانونية وقت التنفيذ، أما التنفيذ المادي فيتمثل بالإجراءات التي تتخذها الإدارة لتكفل تنفيذ القرار في الواقع المادي. (2)

فجاء بحكم لمحكمة العدل العليا على انه (يتفق والقانون نقل المستدعي من محاسب إلى كاتب لارتكابه تجاوزات مالية). (3)

ينفذ القرار الإداري بحيث يتم تطبيقه بشكل فعلي على ارض الواقع، وينفذ مضمونه على كافة المخاطبين به بعد أن يستوفي كافة أركانه، ودون أي اعتراضات على ذلك من الأفراد أو الجهات المتأثرة به وهذا هو الشكل وإحدى النهايات للقرار الإداري، وفي إحدى أحكام محكمة العدل العليا جاء قولها (تعتبر الخدمة التي يقضيها

---

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص226.

(2) د. حسن درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص32.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (501/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص773.

الـوزير في منـصب وزاري وكـذلك مـدة العـضوية في مجلـس الأمـة خـدمات مقبولـة للتقاعد).[1]

بما أن الإدارة تعمل من اجل المصلحة العامة ولفائدة الفرد والمجتمع كافة، ودورهـا يزيد اتساعاً وأهمية على مدى الأيام، فأعمالها تتسع وحاجات المواطنين في ازدياد، ودور الإدارة هو تنظيم تلك الأعمال وتلبية تلك الحاجيات، لذلك تحتاج إلى سـلطات واسـعة لتتمكن من أداء عملها وعليها اتخاذ القرار في ظروف متباينة وفق مختلـف المتغيرات مـع ضرورة مراقبة تطبيق الإدارة لقانونية ممارستها دون أي تدخل انطلاقاً مـن مبـدأ الفـصل بين السلطات.[2]

لا يجوز التدخل فيما تمليه السلطة التقديرية للإدارة ما دامت هي لم تخالف القانون وكذلك عدم البحث فيما تطرحه الإدارة من أمور تتعلق بالواقعية والملاءمة فلـها سـلطة سحب القرار أو إلغاء القرار لهدف تصحيح أخطاء قانونية في القـرار بعـد صـدوره دون أي تدخل.

إن الإدارة وبناء على سلطاتها تعتبر هي قاضي الملاءمة إذ لا محل لتدخل القاضـي في ذلك ويـبرر اتجـاه تقريـر الـسلطة التقديريـة لـلإدارة عـدة أسـباب يمكـن أجمالهـا بمـا يلي[3]:-

1. يصعب على المشرع أن يضع مقدماً قواعد تـتلائم مـع الاخـتلاف المـستمر لمظـاهر الحيـاة الاجتماعيـة، الأمـر الـذي يـستدعي تـرك الإدارة حـرة في تقـدير الملائمـة، واستعمالها للوسائل التي تكفل حـسن سـير المرافـق العامـة دون أي عقبـة تـشريعية معدة سلفاً.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (361/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 867.

(2) القاضي محمد أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مرجع سابق، ص162.

(3) د. يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 121.

2. إن فكرة السلطة التقديرية تساعد في إدخال فكرة العدالة والمساواة عند تطبيق القاعدة القانونية، لان القانون عند وضع قاعدة قانونية إنما يفرض مبادئ عامة لحل الموضوعات المتقاربة لكنها ليست متماثلة تبعاً لاختلاف الظروف وبناء على السلطة التقديرية للإدارة.
3. إن الاختصاص المقيد لو كان مطلقاً في كل حالة – أي انعدام السلطة التقديرية بجوازه – أدى إلى جعل الإدارة مجرد آلة لتطبيق القانون.

ينفذ القرار الإداري بواسطة الإدارة أو من قبل المخاطبين أو منهم مجتمعين معاً بتعاون ايجابي أو سلبي، وقد يتحقق التنفيذ تلقائياً وبسهولة دون إثارة أي صعوبات وذلك بحالات عدة منها:-

1) عندما يوجه القرار الإداري إلى الإدارة كي تقوم هي نفسها بإجراءات التنفيذ للقرار على ارض الواقع وبامكاناتها المختلفة.
2) ينفذ القرار اختيارياً من قبل من يقع عليهم عبء التنفيذ من الأفراد والجهات دون أي شكل من أشكال المعوقات أو العقبات.
3) ينفذ القرار إجبارياً أو قسرياً باستخدام قوة نفوذ السلطة الإدارية أو القضائية.
4) ينفذ عندما يكون مضمونه مجرد إعطاء ترخيص لشخص مستحق رخصة مشروعة ومتحققه لكافة الشروط القانونية.
5) قد لا يتطلب التنفيذ صدور عمل قانوني أو مادي معين كتوقيع عقوبة الإنذار على موظف وهي محددة بالقانون.

إن القرار الإداري يظل منتجاً إلى أن تتدخل الإدارة وتسحبه وبذاك يزول من التنظيم القانوني وهذه القاعدة لا يؤخذ بها على إطلاقها بل تحدد في ضوء التوجهات التالية:

أولاً – أن بعض القرارات مقترنة بأجل لنفاذها أي محددة بمدة زمنية ولصاحب الشأن أن يشرع بتنفيذها خلال تلك الفترة المحددة.

ثانياً – أما بصدد القرارات الفردية التي لم تطبق فأنها لا تسقط بعدم التطبيق وبالتالي تظل قانونية، فالقاعدة أن التباطؤ أو التراخي لا يسقط القرار الفردي وانه لا يسقط بعدم التطبيق إلا إذا أفصح صاحب المصلحة عن إرادته صراحة وضمناً بعدم رغبته في الاستفادة من الحق الذي تولد له من القرار.

نهاية القرار الإداري بعمل الإدارة:- حيث تقوم الإدارة بإنهاء القرار بعدة وسائل[1] منها:-

الوسيلة الأولى: تعتمد نظرية السحب وتتناول القرارات الفردية غير المشروعة وان يتم أجراؤها خلال المواعيد المقررة قانوناً لسحب القرارات وإلغائها من وقت نشأتها.

الوسيلة الثانية: هي الإلغاء وتتناول بصفة أساسية القرارات التنظيمية (كاللوائح) ويحرر القرار من قوته القانونية بالقياس للمستقبل، وتتناول القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً أو مراكز شخصية للأفراد.

ما يطبق في القانون الإداري على جميع القرارات الإدارية هو سريانها مباشرة ولا يرد نفاذها على الماضي، ولا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد قبل صدور القرار وتلك الحقوق لا تتقرر برجعية القرار الإداري إلا إذا نص القانون على الأثر الرجعي لنوع معين من القرارات وذلك بهدف استقرار المعاملات والتعاملات في المجتمع.

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا حول رجعية القرارات بقولها (قرار مجلس التعليم العالي بوجوب اجتياز امتحان التوفل لطلبة الدراسات العليا في كافة التخصصات مخالف لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية).[2]

الاستثناء على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لا يتم إلا بنص شرعي أو تنفيذاً لحكم قضائي بالإلغاء أي حكم سابق على صدور القرار الإداري، وكذلك الأخذ برجعية القرار الإداري بسبب طبيعته وذلك في حالة سحب القرار السابق حيث

---

(1) د. حسن درويش عبد الحميد، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص277.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (207/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص1926.

تنسحب آثار القرار الجديد على تاريخ إصدار القرار المسحوب والرجعية تنطبق على القرارات الإدارية المصححة أن تقوم الإدارة بتصحيح قرارها السابق بقرار لاحق فالأثر يرتد إلى تاريخ القرار المصحح.[1]

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يجوز أن تكون للقرارات الإدارية آثار رجعيه بل تسري من تاريخ صدورها)[2].

قد يقوم صاحب المصلحة بتقديم تظلم للإدارة لإعادة النظر في قراراها الذي يدعي انه يؤثر على حقوقه وانه مخالف للقانون بمعناه الواسع، وقد تقتنع الإدارة بوجهة نظره، وتعترف بعدم مشروعية قراراها وتسحبه أو تعدله أو تلغيه وبهذا يمكن حل المنازعة الإدارية قبل أن تحدث وينتهي القرار الإداري.

إن التظلم الإداري قد يدفع الإدارة إلى سحب قرارها أو تعديله لعدم الملائمة وهو ما لا يمكن إدراكه عن طريق القضاء الذي يقتصر دوره في الأصل على رقابة المشروعية.[3]

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لصاحب المصلحة استئناف قرار المسجل لإبطال تسجيل الرسم الصناعي أو النموذج الصناعي خلال ستين يوماً من صدوره).[4]

إن سحب القرار يرتبط ارتباط وثيق بمبدأ المشروعية لذلك القرار، رغم وجود اختلاف في توقيت حصول عدم المشروعية حيث يتم سحب القرار مباشرة حال إصداره فيما إذا اكتشفت الإدارة أن القرار مخالف للقانون بشكل تلقائي في نفسها أو نتيجة التظلم.

---

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص246.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (142/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص116.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص202.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (108/ 2002) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص210.

فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (سحب إذن الأشغال من قبل اللجنة المحلية مخالف للقانون، طالما لم ينشأ ظرف يبرر للجنة سحبه). [1]

العوامل التي يفترض أن تتوفر في التظلم حتى تعطي الإدارة الفرصة لاتخاذ إجراءها[2]:-

1) إن يقدم التظلم بعد صدور القرار الإداري حتى تتمكن الإدارة من إعادة النظر في قرار صادر واتضحت معالمه.
2) يقدم التظلم خلال لمدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء وقبل تحصين القرار بانتهاء المدة.
3) يرفع التظلم لمصدر القرار أو الهيئات الإدارية العليا الرئاسية.
4) أن يكون التظلم مجدياً بحيث تقوم الإدارة بسحبه أو تعديله.

القصد من سحب القرار الإداري هو انتهاء ما نتج عنه من أثار بالنسبة للماضي ومنع سريان آثاره بالنسبة للمستقبل وبقرار تصدره الإدارة، وهذا السحب يشكل رقابة إدارية من قبل الإدارة على مشروعية وملاءمة تلك القرارات سواء تقوم بها من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (سحب المحافظ قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع). [3]

إن سحب القرار يعني نهايته وإعدامه بحيث لا يبقى له قيمة قانونية من تاريخ صدوره، وفي هذه الحالة إذا صدر قرار بسحب القرار الأول بناء على قرار ثاني فلا يجوز إصدار قرار بسحب القرار الثاني الأمر الذي يوجب إعادة القرار المسحوب الأول إلى استمرار العمل به مجدداً.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (333/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4347.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص203.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (333/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4204.

قد يجوز سحب القرار الإداري كلياً بحيث يكون شاملاً لجميع مضمون القرار أي إعدام القرار وكأنه لم يصدر ويمكن للإدارة سحب القرار جزئياً لكي لا يسري سحب القرار إلا على الجزء الذي قررت الإدارة سحبه شريطة أن لا يكون العيب الذي أدى إلى سحب جزء من القرار قد أصاب القرار كله.

من النهايات للقرار الإداري أن تقوم الإدارة بسحب أو إلغاء القرار الإداري بناء على سلطتها التقديرية، هذا وإلغاء القرار يتم بالإلغاء القوة القانونية لمتلقي القرار بالنسبة للمستقبل مع بقاء ما يخلف من أثار في الماضي، أما سحب القرار الإداري هو تجريده من القوة القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتزول كل آثاره ويتم بواسطة السلطة المختصة بإصداره وقد تم السحب وإلغاء القرار كاملاً أو جزء منه أن هو قابل للتجزئة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تطبق تعليمات الإعالة سنداً لقانون الضمان الاجتماعي بأثر مباشر ولا تطبق بأثر رجعي). (1)

إعادة النظر من قبل الإدارة في قراراتها السابقة يتم وفق الاعتبارات التالية:-

1. من حق الإدارة إعادة النظر بقراراتها لتدارك أخطاء وقعت فيها نتيجة لوجود عناصر مستجدة ورعاية للصالح العام.
2. حماية حقوق الأفراد ممن نتج لهم حقوق مكتسبة نتيجة القرار.
3. إعادة النظر في القرارات التي تبين للإدارة بأنها غير مشروعة ويختلف الحكم بالإلغاء أو السحب من القرارات الإدارية السليمة.

سحب القرارات المعيبة:- من واجب الإدارة عندما تتبين أن قرارها الصادر غير مشروع وان تقوم بسحبه بهدف تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، وفي العادة فان السحب يتم بعد التأكد من إن القرار مشاب بعيب من العيوب المتعارف عليها بالقانون الإداري.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (44/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 831.

يتم السحب وفق القاعدة التي ترى أن القرارات اللائحية لا يجوز سحبها حتى وان كانت معيبة بل يتم إلغائها، أما القرارات الفردية غير المشروعة فيجوز سحبها، ويحق للأفراد الطلب بسحبها، وان هي رفضت وخلال مدة يحددها القانون يجوز الطعن فيها أمام القضاء، والسحب توقعه الإدارة بنفسها للتتقي الطعن القضائي، وليس فيه اعتداء على الحقوق المكتسبة لأنه قرار مشروع.[1]

من واجب الإدارة عندما تتبين أن قرارها الصادر غير مشروع وان تقوم بسحبه بهدف تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، وفي العادة فان السحب يتم بعد التأكد من أن القرار مشاب بعيب من العيوب المتعارف عليها بالقانون الإداري.

السحب هو جزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة بنفسها لتتقي الطعن القضائي، وان انتهاء المدة المحددة لسحب القرار الإداري المعيب تحصنه من الطعن ويغلق الباب أمام الإدارة من سحبه وأمام الأفراد من الطعن فيه بالإلغاء إلا انه لا يمنع من القيام[2] بما يلي:-

1. بتوفر الإمكانية لدفع التعويض عن الأضرار الناشئة من القرار المعيب رغم تحصينه.
2. إمكانية الدفع بعدم مشروعية اللائحة أي القرار التنظيمي دون القرار الفردي إذا رغب بتطبيقها على الأفراد.

ميعاد السحب للقرار غير المشروع هو ذاته ميعاد الطعن بإلغائه إلا أن هناك حالات يتم سحب القرار فيها بدون ميعاد وذلك خروجاً على الأصل العام والذي بموجبه لا يجوز السحب للقرار بعد مضي الميعاد المقرر للسحب، ويتم السحب بحالة انعدام القرار أو إصدار القرار نتيجة غش أو تدليس، إضافة إلى سحب التسوية المالية الخاطئة.[3]

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص229.

(2) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص230.

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 309.

السحب التلقائي:- يتم سحب القرار من قبل الإدارة بشكل صريح ولا يوجد ما يمنع أن يكون السحب ضمنياً وذلك عندما تتأكد الإدارة انه يجب عليها القيام بذلك سواء تم السحب بشكل تلقائي وذلك في إطار الرقابة الذاتية من قبل الإدارة على قراراتها وتفادياً لإلغائها واتقاء لتبعات هذا الإلغاء أو لتجنب زعزعة الثقة المفترض توفرها في تلك القرارات، ويتم السحب من قبل المختص بإصدار القرار أو السلطة الرئاسية في إطار مراجعتها لما يصدر عن مرؤوسيها.

السحب بناء على طلب ذوي الشأن:- قد لا تقوم الإدارة بسحب قرارها لاعتقادها بسلامته ورغبتها في الإبقاء عليه رغم عدم مشروعيته، وهنا يتم تدخل ذوي الشأن بتظلم توضح الخطأ فيه وتطلب من الإدارة سحبه ويقدم الطلب للإدارة أو السلطة الرئاسية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر طلب ضم الخدمة السابقة لاغياً بناء على طلب المؤمن عليه أو إذا تخلف عن تسديد الإقساط المترتبة عليه ستة أقساط شهرية أو أكثر). [1]

سحب القرارات السليمة:- الأصل العام من غير الجائز سحب القرارات الصحيحة سواء كانت تنظيمية أم فردية بعد استيفاء جميع الشروط المطلوبة لإصدارها، وأعمال الإدارة لسلطتها التقديرية، لان عملية سحب القرار الصحيح تلقي ظلالاً من الشك في تصرفات الإدارة، ويكون السحب للقرار مخالفاً للقانون مع عدم التزام الإدارة بمبدأ عدم الرجعية للقرارات.

سحب القرارات الفردية الصحيحة: يشكل مساس بالحقوق المكتسبة التي أنتجها القرار الإداري وهذا يفرض على الإدارة قانونياً أن تقوم بالتعويض لكل متضرر من قرار سحب القرار الصحيح، وجاء حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يجوز للإدارة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (54/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م،ص80.

سحب القرار الإداري الفردي السليم متى إنشاء حقاً مكتسباً لذوي الشأن، وعلى فرض مخالفته للقانون فلا يجوز سحبه إلا خلال الميعاد المنصوص عليه قانوناً). [1]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق بالتعويض للمتضرر من تصرف الإدارة حيث قالت (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع ضرر جراء إغلاق محل المستدعية). [2]

القرارات السليمة التي يجوز سحبها هي تلك القرارات التي لا تنشيء حقاً مكتسباً أو مركزاً قانونياً لأحد حيث توسع الإدارة سحبها إذا رأت أن ذلك الإجراء مناسباً حيث لا يؤدي إلى المساس بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية ولا يوجد حقاً مكتسباً أدى قرار السحب للمساس به.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر الترخيص الممنوح للشركة المستدعية من مجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل حقاً مكتسباً لا يجوز المساس به) [3].

وأكد الدكتور الطماوي على عدم التوسع في سحب القرارات الإدارية لان ذلك قد يقود إلى المجاملة على حساب المصلحة العامة، وقد تقوم الإدارة بسحب القرار التأديبي المتضمن توقيع عقوبة على الموظف رغم ما يستند إليه من مبررات وأسباب جدية لمجرد الرغبة في تمكين هذا الموظف من الترقي الذي ما كان ليحدث مع بقاء العقوبة[4]، وهذا قد يقوم على عوامل ومساعدة لنواحي إنسانية حتى لا يعاقب الموظف عقابين على خطأ واحد لحرمانه من الترقية.

وما يتعلق بسحب القرارات اللائحية فلا يجوز سحبها لأنها تضع قواعد عامة ومجردة لتطبق على الوقائع اللاحقة على صدورها فقط، رغم أن بعض الفقهاء أجاز

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (76/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4241.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (63/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 123.

(4) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 597.

سحب القرارات التنظيمية حتى وان كانت مشروعة لأنها لا تولد حقوقاً مكتسبة لأحد.[1]

السحب للقرار يعتبر قراراً إدارياً كغيره من القرارات، ويجوز الرجوع فيه من جانب الإدارة بسحبه هو الآخر إذا كان معيباً، وإعادة القرار الأول إلى ما كان عليه كما يجوز الطعن فيه أمام القضاء.[2]

المبادئ التي تحكم نظرية سحب القرار الإداري بعد صدوره منها:-

1. سحب القرار المخالف للقانون والدستور أمر إجباري على الإدارة وليس أمراً اختيارياً.
2. السحب وسيلة لاحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون.
3. يعتبر السحب وسيلة لتلافي الطعن القضائي بالإلغاء.
4. عدم التلازم بين السحب والإلغاء القضائي، لان ميعاد السحب يشترط ان يتم خلال الميعاد المحدد للطعن.

حالات سحب القرار الإداري دون التقيد بميعاد معين:-

1. **سحب القرار بحالة انعدام القرار:-** الانعدام يعود إلى جسامة العيب الذي يفقد القرار الإداري صفة القرار، ويتم سحبه في أي وقت دون الالتزام بموعد محدد.

الانعدام نوعان فهناك الانعدام المادي للقرار والانعدام القانوني، فالقرار المعدوم مادياً قرار لم يصدر قط وليس له وجود إلا في مخيلة الطاعن فقط، أما القرار المعدوم قانونياً هو القرار الذي صدر فعلاً ولكنه من الناحية القانونية لحقت به مخالفات جسيمة جردته من صفته كتصرف قانوني وقد تنزل به إلى حد اغتصاب السلطة.[3] وفي قضاء محكمة العدل العليا جاء قولها (لا يتقيد الطعن في القرار المنعدم بميعاد معين)[4]، وفي

(1) د. طعمه الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 112.

(2) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 234.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998م، ص512.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (309/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4256.

حكم آخر جاء قولها فيه (تعتبر الدعوى سابقة لأوانها إذا لم تصدر لجنة التعويضات التي أحالت لها لجنة التقاعد لتصدر قراراً بذلك)[1]، أي تم رفع الدعوى قبل صدور القرار وهذا يمثل الانعدام.

2. **سحب القرار نتيجة الغش والتدليس:-** أي من الممكن أن يحصل أي فرد على قرار إداري لصالحه، فإذا استعمل أي وسيلة للغش أو التدليس أو التحايل من جانبه للحصول على إصدار القرار لتحقيق مكاسب منه، لذا فان الغش يعيب الرضا، ويشوب العيب الإدارة والقرار الذي يصدر من جهة الإدارة نتيجة لهذا الغش والتدليس ويكون القرار غير جدير بالحماية، وعندما تثبت الإدارة من أن قرارها شابه غش وتدليس من الجائز لها سحبه بدون موعد لان سحبه يجنبها تهمة الاشتراك بالغش والتدليس مع صاحب الشأن بإصدارها للقرار. ففي قضاء محكمة العدل العليا جاء قولها فيه (وجود التشابه الجزئي بين علامتين لا يكفي للقول بوجود تشابه يمكن أن يؤدي إلى غش الجمهور خاصة وان اقترنت برسم وألوان مختلفة). [2]

هذا واستقر الفقه والقضاء على الأخذ بالمبدأ القائل - أن الغش يفسد كل التصرفات – رغم احتمالية أن مسلك صاحب الشأن لا يرقى إلى مرتبة الغش والتدليس، وإنما يتمثل في أفعال من شأنها أن توقع الإدارة في الغلط.[3]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يخالف القانون قرار وزير الصناعة والتجارة بالموافقة على تسجيل الشركة طالما لم يثبت أن الاسم مشابه لاسم سبق تسجيله أو انه يؤدي إلى اللبس أو الغش أو اتخذ لغايات احتيالية). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (48/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص22.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (205/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4169.
(3) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) مرجع سابق، ص 616.
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (205/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4169.

وفي حكم آخر جاء قولها فيه (لا يرد القول بان أي تشابه بين العلامتين التجاريتين للدواء سيؤدي إلى غش الجمهور لان الطبيب هو المسؤول في حدود مهنته عن وصف الدواء والصيدلي يتقيد بما يصفه الطبيب). [1]

3. **سحب القرار الذي يتضمن تسويات مالية:-** يتم سحب مثل هذه القرارات لأنها تؤثر مباشرة على المصلحة العامة، لان مضمونها يشكل مخالفة للقانون سواء كان الخطأ لصالح الإدارة أو لصالح الأفراد وهذه مخالفة للنظام العام فمثل هذه القرارات يتم سحبها بمجرد ما تم اكتشاف الإدارة للخطأ وبدون الالتزام بالمواعيد المحددة والقصد هو تصويب الأوضاع الخاطئة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يتم تسديد المبلغ المستحق مقابل الخدمة السابقة دفعة واحدة أو على أقساط شهرية مع الفائدة القانونية خلال مدة أقصاها خمس سنوات وقبل استحقاقه لراتب التقاعد) [2]، والقرار يتطلب تسوية الأمور المالية والسداد مقابل ضم الخدمة واحتسابها من الراتب التقاعدي.

4. **سحب القرار الصادر الذي لم يبلغ به ذوي الشأن أو نشر بالخطأ أو بلغ به شخص غير معني:-** قد يحصل خطأ في إعلان وتبليغ القرار الصادر إلى ذوي الشأن وبالتالي صدر القرار وثبت للإدارة أن وسيلة الإعلان لم تكن مؤكدة أو غير يقينه بوصول العلم إلى صاحب الشأن أو ابلغ بالقرار شخص أخر غير معني أو تم نشر القرار بالجريدة الرسمية أو الصحف المحلية بالخطاء عنها على الإدارة سحب القرار الذي أصبح حكماً مخالف للقانون وعند الطعن فيه يصبح باطلاً ويلغى لذا تقوم الإدارة بسحبه بدون الموعد المحدد للطعن فيه.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (79/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص553.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (54/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص80.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (عدم تبليغ المستدعي أو علمه اليقيني بالقرار المشكو منه لا يوجب رد دعواه شكلاً لعدم تقديمها ضمن المدة القانونية كونها مقدمة على العلم) [1].

5. **سحب القرار الذي يعارض حجية الأمر المقضي به:-** إذا ما ثبت للجهة الإدارية المصدرة للقرار انه يخالف حكماً قضائياً قطعياً صادر عن أحدى المحاكم، فعلى الإدارة أن تعمل على تلافي هذا الخطأ وتتجنب مخالفة القانون وذلك بسحب القرار الذي يتعارض مع حجية الأمر المقضي به في أي وقت.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (النزاع في الدعوتين السابقتين والدعوى الحالية والقائم بين المستدعي ومجلس نقابة المحامين وفي الموضوع ذاته والتي تم ردهما يشكلان قضية مقضية للدعوى الحالية) [2]، وفي حكم آخر جاء قولها فيه (صدور حكم قطعي على المستدعي من محكمة امن الدولة بالحبس والغرامة لارتكاب جنحة تسليم مادة مخدرة للغير، فان القرار الإداري باعتباره معزول حكماً من الوظيفة يتفق والقانون) [3]، لهذا فان هذه الأحكام تبين عدم قناعتهم بالإحكام القضائية السابقة وان لم يكن للإدارة دوراً في مخالفة الأحكام الصادرة عن المحاكم مما دفع ذوي الشأن برفع دعاوي لاحقة تم ردها من قبل محكمة العدل العليا.

6. **سحب القرار استناداً لقانون ملغي (بالتبعية):-** إذا تثبت للإدارة بعد إصدارها للقرار إنها استندت في قرارها على قاعدة قانونية تم إلغائها أو تعديلها أو إلغاء القانون الذي يتضمن تلك القاعدة، فما عليها إلا أن تبادر إلى سحب قرارها بمجرد علمها بحصول الخطأ.

قد يحدث ذلك نتيجة لجهل أو إهمال من جانب الإدارة أو الموظف المعني لمتابعة القوانين الصادرة أو المعدلة والتي تهم طبيعة العمل في تلك الإدارة لتطبيقها أو

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (8/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4234.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (186/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص7.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (238/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 185.

يحدث نتيجة سوء نية مصدر القرار لتمرير قرار بناء على قانون ملغي لما يتاح تمريره في القانون الساري.

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا القول (حل قانون التعليم العالي رقم (4) لسنة 2005م محل القانون المؤقت رقم (41) لسنة 2001م وبالتالي فلا يجوز تأسيس الدعوى على القانون الملغي)[1].

7. **سحب القرار الصادر من الإدارة ذات السلطة المقيدة:-** وهذا على خلاف القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية بناء على سلطتها التقديرية، حيث أعطيت الحرية والامتياز بإصدارها دون أن تخضع لرقابة السلطة الرئاسية أو تخضع لالتزامات قانونية محددة لا تقدر على تجاوزها.

ففي مثل هذه الحالة على الإدارة القيام بسحب قرارها الخاضع للسلطة المقيدة، وذلك بمجرد معرفتها بالمخالفة القانونية الذي انطوى عليها إصدار القرار في أي وقت دون الالتزام بالمواعيد المحددة طالما لم تلتزم بالقيود على اختصاصها، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا تبين لمؤسسة الضمان الاجتماعي أن قرارها بتخصيص راتب الشيخوخة للمستدعي استناداً لسلطتها المقيدة مخالفاً للقانون، فيكون قرارها بالرجوع عن قرارها السابق متفقاً والقانون)[2]، وفي حكم آخر جاء قولها فيه (لم يرد نص في قانون رخص المهن يعتبر وضع المنطقة تحت الدراسة سباباً لسحب رخصة المهن الممنوحة للمستدعي وإلغاء الترخيص المهني، ويكون القرار مستنداً لسبب غير صحيح مما يستوجب الإلغاء)[3].

8. **سحب القرار المعروض أمام القضاء عند التسليم من قبل الإدارة بطلبات الطاعن:-** قد تقوم الإدارة وتلافياً لصدور حكم قضائي يلغي قرارها الصادر والتي تأكدت من وجود عيوب فيه، وتجنباً للتبعات التي قد تلحق بها من جراء إصدار مثل هكذا

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (346/ 2006)مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص1905.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (155/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 851.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (488/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1145.

قرارات فعليها وبعد اعترافها بطلبات المستدعي الطاعن أن تقوم بسحب قرارها وذلك بعد إجراء التنسيق والتصرفات القانونية الممكنة وبعد موافقة المحكمة على طلب الجهة الإدارية وإقرارها بطلبات المدعي، فعل القاضي أن يتثبت من الإجراءات دون الفصل في الدعوى وتثبيتها قانونياً في محضر التحقيق وسجلات المحكمة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (سحب المحافظ قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية).[1]

9. **سحب القرار الصادر في حال تأخر ظهور عدم المشروعية في القرار:-** عند قيام الإدارة بإصدار قرارها فأنها تأخذ في الاعتبار الظروف الواقعية والقانونية والتي تستند عليها في إصدار قرارها، وفي حال ظهور عدم مشروعية القرار بوقت لاحق على إصدار القرار نتيجة لظروف خارجة عن إرادة الإدارة أو نتيجة تطور الظروف الواقعية والقانونية فعليها السعي لسحب قرارها بأي وقت تراه مناسب مع عدم الالتزام بالوقت المحدد للطعن، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (للإدارة سحب القرار الإداري المخالف للقانون دون التقيد بميعاد).[2]

المطلب الثاني

نهاية القرار الإداري بالإلغاء بواسطة الإدارة

عرف الإلغاء:- على انه تجريد القرار من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، مع بقاء ما خلف من آثار في الماضي وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة.[3]

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (333/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4204.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (98/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 506.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص226.

إلغاء القرار الإداري يعني وقف نفاذ وسريان القرار بآثاره الناتجة بالنسبة للمستقبل فحسب ودون أن يشمل ذلك الإلغاء ما سبق وان تم ترتيبه في الماضي من نتائج وأثار.

تقوم الإدارة بإلغاء قرارها إذا ما شابه بعد صدوره عيب يجعله غير صحيح، الأمر الذي يؤدي إلى إبطال القرار بالنسبة للمستقبل دون أن يمتد ذلك إلى الماضي.[1]

إذا توصلت الإدارة إلى قناعة بإلغاء القرار الإداري أن تأخذ باعتبارها الصالح العام بالدرجة الأولى وان تأخذ بحسابها مصالح الأفراد الخاصة المترتبة عن إصدار هذا القرار وان المصالح بحاجة للصون والحماية، وان إلغاء القرار يرتبط ارتباط وثيق بمبدأ المشروعية، فإلغاء القرار يتم إذا شابه عيب بعد إصداره مما لا يمكن الإدارة من سحبه فهنا تتدخل الإدارة بقرار جديد يلغي القرار الذي صدر صحيحاً وأصابه عيب جعله لاحقاً غير صحيح مما يستوجب إلغاءه للمستقبل فقط.

يعتبر إلغاء القرار الإداري بحسب الطرق غير العادية لإنهائه صعباً لما يثيره من صعوبات ومشاكل تتعلق بحقوق وأوضاع أطرافه، وتحديد دور كل من الإدارة والقضاء في ذلك، فالقرار الذي يكسب حقوق للأفراد، من العدالة أن تتمتع تلك الحقوق بالثبات وعلى الإدارة عندما تنهي قرارها بالطرق غير العادية أن تراعي المصلحة العامة بإنهاء القرار غير المشروع، والمصلحة الخاصة التي انبثقت عن القرار والتي يجب حمايتها حرصاً على استقرار الأوضاع القانونية وهنا تبدو صعوبة الإلغاء بالطرق العادية.[2]

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا الأردنية حول عدم تأثر الحقوق المكتسبة بناء على تغيير الأوضاع القانونية وما يتبعها من إلغاء للقرارات، فجاء قولها (لا يجوز أن يكون للنظام الجديد تأثير على حقوق الأفراد التي اكتسبوها بمقتضى النظام القديم وعليه فلا يطبق نظام الهيئة التدريسية الجديد للجامعة الأردنية على الحقوق التي اكتسبها عضو الهيئة التدريسية في ظل النظام القديم)[3].

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص323.

(2) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص302.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (265/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص610.

إذا رغبت الإدارة أن تلغي قرار غير صحيح فعليها أن تقوم بالإلغاء خلال ميعاد رفع الطعن القضائي على القرار، والذي بانقضاء ذلك الميعاد يصبح محصن ضد الإلغاء مما يلحق الضرر بمبدأ المشروعية من جانب الإدارة.

وإذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ أو اتخاذ القرار الإداري الذي يجب عليها اتخاذه قانوناً، عندها على الأفراد أو الجهة صاحبة الشأن أن تقدم تظلمات إدارية إلى الجهة المصدرة للقرار أو لرئاستها الإدارية الأعلى أو الجهة الأخرى ذات الاختصاص بإلغاء القرارات السلبية أو الايجابية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول مضمون الامتناع جاء قولها (يعتبر امتناع المجلس الطبي عن تقويم شهادة الاختصاص الطبي رغم مرور المدة القانونية قراراً ضمنياً بالرفض قابلاً للطعن بالإلغاء) [1]، ويفترض سحبه قبل الحكم القضائي.

قد تقوم الإدارة بإصدار قراراً لاحقاً للقرار الأول ليلغيه كلياً أو جزئياً وهذا يسمى بالفقه الإلغاء الضمني ويملك إلغاء القرار السلطة الإدارية التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها[2]، أو سلطات أخرى متخصصة أو سلطات الوصاية.

ففي قضاء محكمة العدل العليا حول الإلغاء جاء قولها (قرار مجلس التنظيم الأعلى بإلغاء الترخيص العائد للمستدعي كون الأرض التي يملكها لا يوجد لها مخطط تنظيمي هيكلي مصدق لأنها غير منظمة فيكون القرار متفقاً والقانون) [3].

الاعتبارات لإعادة النظر من قبل الإدارة في قراراتها:- نوجزها[4] بما يلي:-

1. من حق الإدارة أن تغير رأيها بقصد تدارك أخطاء وقعت منها، أو لتأخذ بالاعتبار ما استجد من عناصر، وتمنح هذا الحق بغية المصلحة العامة في استمرار سير انتظام العمل الإداري.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (272/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4419.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص325.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (280/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4261.

(4) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص226.

2. حماية مصالح الأفراد والحقوق المكتسبة التي تولدت من القرارات المراد إعادة النظر فيها، سواء كانت حقوق شخصية أم شرطية بهدف استقرار المعاملات، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها أن (القرار الإداري المخالف للقانون لا يكسب حقاً للغير ولا يرد الاحتجاج بسابقة اعتراف المجلس الطبي بشهادة الاختصاص لبعض الأطباء الذين يحملون ذات شهادة التخصص التي يطلب الاعتراف بها). [1]
3. ضرورة التفرقة بين القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة.
4. الأخذ بالاعتبار القرارات اللائحية والفردية حيث الأول قواعد عامة لا تنشيء حقوق لأحد أما الفردية فهي ترتب حقوق وتكون مصدراً للحقوق المكتسبة للأفراد ويصعب إنهائها بأثر رجعي إن كانت مشروعة.

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا (يجوز لأي شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء تسجيل أي علامة تجارية إذا لم يتم استعمالها خلال السنوات الثلاثة الأخيرة). [2]

فإلغاء القرار الإداري يتناول القرارات التنظيمية السليمة والمعيبة على السواء، وأيضاً القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً، وللإدارة أيضاً إلغاء القرارات الفردية السليمة التي تولد حقوق شخصية ذات الأثر المستقبلي، وان ممارسة الاختصاص هذا من قبل الإدارة ليس لذات الاختصاص بل ممارسة اختصاص جديد يعرف بالقرار المضاد (أو المعاكس) وهذا الطريق يفترض أن يخضع لشروط تختلف عن الشروط المطلوبة لإصدار القرار المراد إلغاءه. [3]

بصفة عامة فان قانون الإلغاء يشمل القرارات اللائحية الصحيحة والمعيبة، وكذلك القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً للأفراد، أما القرارات المضادة فمحلها القرارات الفردية السليمة، والقاعدة في هذا الشأن تتلخص في انه يجوز للإدارة دائماً

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (272/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4419.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (533/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 135.

(3) د. حسن درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص 279.

إلغاء أو سحب قراراتها في أي وقت مع عدم المساس بالحقوق التي يكون القرارات قد أكسبتها للأفراد.

استقر الفقه والقضاء الإداريين على انه من حق الإدارة إلغاء القرارات الإدارية وهذا يختلف من قرار إلى آخر، وذلك لان القرارات الإدارية لا تتمتع كلها بذات القدر من الاحترام، فالقرار المشروع له قداسة واحترام أكثر من القرار المعيب لان إلغاء القرار المعيب أمر يمليه مبدأ المشروعية.[1]

عند قيام الجهة الإدارية بإلغاء القرار الإداري يتم ذلك بنفس الأسلوب والشكل الذي صدر به القرار المراد إلغاءه، فإذا صدر القرار المراد إلغاءه كتابياً يلغى كتابياً وإذا صدر القرار شفوياً يلغى القرار شفوياً مع الأخذ بالاعتبار التدرج الهرمي في السلم الإداري عند إلغاء القرارات الإدارية، فالقرار الصادر من سلطة أعلى لا يلغى بقرار من سلطة أدنى إضافة إلى مراعاة الاختصاص الموضوعي للوظيفة، فالموظف غير المختص بموضوع القرار لا يحق له إلغاء القرار.

إلغاء القرارات التنظيمية:- هذه القرارات يمكن إلغاءها من قبل الإدارة في أي وقت شريطة أن لا يترتب على تلك القرارات مراكز قانونية لأشخاص بل تبقى المراكز المترتبة على تلك القرارات مراكز نظامية عامة وهي بطبيعتها مراكز مؤقتة قابلة للتعديل من قبل الإدارة بحسب متطلبات واحتياجات الصالح العام في المجتمع ولا حق للأفراد للتمسك باستمرارها ويمكن ان تلغى بعد تعديل أو إلغاء القوانين تبعاً لتطور الظروف الواقعية والقانونية في المجتمع.

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا حول تعديل الصلاحيات والخطط لتطوير الإدارة بقولها (لسلطة المياه التي انتقلت إليها جميع الصلاحيات والالتزامات والحقوق

---

(1) د. نواف كنعان، القرار الإداري، مرجع سابق، ص303.

الخاصة بالمياه، ومن ذلك وضع السياسة المائية بالمملكة ووضع الخطط لتطويرها وحفظها وتحديد استعمالها لصلاحية منح التراخيص بحفر الآبار). [1]

إلغاء القرارات الفردية:- لا يجوز للإدارة إلغاء القرارات الفردية الصحيحة نتيجة لما ترتبه تلك القرارات من مراكز قانونية ذاتية للمخاطبين بها، ويجب توفير لحماية لتلك المراكز القانونية التي تم إنشائها والتي تشكل حقوقاً مكتسبة لمن صدر القرار بشأنهم وعدم المساس بهم إضافة إلى ضمان استقرار المعاملات. [2]

حالات إلغاء القرارات الإدارية:-

1. إلغاء القرار المعيب: القرار الإداري مهما كان منتظماً أو فردياً صريحاً أو ضمنياً إذا شابه عيب من العيوب المتعارف عليها في القانون الإداري وعندما تصل الإدارة إلى القناعة بوجود العيب بقراراتها الصادرة أجاز لها القانون والقضاء الحق بإلغاء القرار بقرار معاكس للقرار المعيب.

   ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا فرض المشرع على الإدارة قبل أن تصدر قراراً معيناً اخذ رأي جهة معينة أو تكليفها بتسبيب تقريرها مما يوجب عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار قرارها) [3]، وان هي أصدرته وتبين لها ذلك الخطأ عليها إلغاء القرار.

2. إلغاء القرار بهدف الصالح العام:- في حال ما يكون القرار سليماً ولكن استمرار تنفيذه يتعارض مع مقتضيات الصالح العام والتي تشكل الهدف الأساسي من إصدار القرارات الإدارية وتنفيذها، فإذا التنفيذ يشكل ضرراً للصالح العام أو يتعارض معه، فمن الأجدر بالإدارة أن تلغي القرار حتى وان الحق المساس بالحقوق

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (338/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4307.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص228.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (349/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4351.

الفردية المكتسبة وذلك استناداً إلى انه عند التعارض ما بين الصالح العام والصالح الخاص يتعين التضحية بالصالح الخاص وان يتم ذلك وفقاً لضوابط خاصة. [1]

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (رخص المهن الصادرة بناء على معلومات غير صحيحة لا تنشيء حقاً مكتسباً للمستدعي، ولا يحول ذلك دون رفض تحديدها لعدم توفر الشروط أو فقدانها). [2]

3. إلغاء القرار لعدم التزام المستفيد بالالتزامات المقررة:- من القرارات الإدارية الصادرة ما ترتب على عاتق المستفيد منها بعض الالتزامات والتي يتعين الاستمرار بها لضمان استمرار القرار الإداري، فإذا اخل المستفيد من القرار بعدم الوفاء بتلك الالتزامات فان القرار عندها يكون قابلاً للإلغاء في أي وقت ومثال ذلك القرار الصادر بقبول طالب بالكلية الحربية حيث يلتزم هذا المرشح بعدم الزواج طيلة فترة الدراسة بالكلية الحربية وعند إخلاله بذلك الشرط يلغى استمرار قبوله في الكلية.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (قرار رفض ترخيص مركز البلياردو والألعاب الكهربائية والالكترونية الملاصق للكنيسة والذي لا يبعد عن المستشفى المسافة المقررة بتعليمات ترخيص مثل هذا المركز قرار موافق القانون). [3]

4. إلغاء القرار بناء على موافقة وطلب صاحب الشأن:- أشار الفقهاء بأنه ليس للإدارة أن تركن في إلغائها للقرار الإداري إلى رضا المستفيد من القرار بهذا الإلغاء، لان تحرك الإدارة بوجه عام يحكمه الصالح العام، بغض النظر عن استفادتهم به أو الأضرار بهم من جرائه. [4]

---

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص338.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (228/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4248.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (106/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4369.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 329.

وجاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (لكل ذي مصلحة أن يطلب إلغاء تسجيل أي علامة تجارية إذا لم يكن لصاحبها نية صادقة في استعمالها أو أنها لم تستعمل استعمالاً حقيقياً خلال سنتين تاليتين لطلب تسجيلها) [1].

إن الإدارة قد تصدر قرارات الغاية منها بشكل أساسي هو مصلحة من صدور القرار بشأنه كقرارات منح تراخيص المهن وإقامة المصانع ومع ذلك يجوز للإدارة إلغاء تلك القرارات استناداً إلى طلب وموافقة صاحب الشأن المستفيد من القرار على إلغائه لان القرار لم يعد يحقق له مصلحة.

فجاء حكم لمحكمة العدل العليا (يعتبر طلب ضم الخدمة السابقة لاغياً بناءاً على طلب المؤمن عليه أو إذا تخلف عن تسديد الأقساط المترتبة عليه...) [2]

5. إلغاء القرار لتغيير ظروف إصدار القرار:- لكون القرار يستند على وقائع مادية وقانونية تبرر إصداره ونتيجة لتغيير تلك الظروف وخاصة المادية، يعطى الحق للإدارة لإلغاء القرار حيث استمراره لم يعد مبرراً، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (ألغى قانون الضريبة العامة على المبيعات قانون الضريبة على الاستهلاك الذي كان يخول مدير الجمارك إعطاء رخص بيع المسكرات وأصبح رئيس البلدية هو المختص بموجب قانون رخص المهن بإعطاء الترخيص) [3].

6. إلغاء القرار الإداري نتيجة لتغيير القانون الذي استند عليها القرار:- أي عندما يصدر قرار إداري استناداً إلى قانون أو نظام معمولة به ونتيجة لتغيير القانون أو النظام بقانون جديد، وحلوله محل التشريع القديم فنجد الإدارة نفسها مجبرة على إلغاء القرارات القديمة والتي استندت على قانون تم إلغاءه بقانون جديد.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (242/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص4184.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (54/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص80.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (288/ 96) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4301.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا يجوز أن يكون للنظام الجديد تأثير على حقوق الأفراد التي اكتسبوها بمقتضى النظام القديم وعليه فلا يطبق نظام الهيئة التدريسية الجديد للجامعة الأردنية على الحقوق التي اكتسبها عضو الهيئة التدريسية في ظل النظام القديم) [1].

ما أورده الدكتور نواف كنعان من أمثلة على القرارات الفردية المشروعة التي أجيز للإدارة أن تلغيها[2] ومنها:

1. إلغاء القرارات الفردية المؤقتة بطبيعتها كقرار الإعارة للموظفين.
2. إلغاء الترخيص الممنوح لأحد الأفراد إذا زال شرط من شروط الترخيص.
3. إلغاء القرار الفردي المعلق على شرط واقف إذا لم يتحقق هذا الشرط.
4. إلغاء القرار بتوقيع عقوبة تأديبية لا يترتب على الإلغاء أية حقوق مكتسبة.
5. إلغاء القرار الفردي السلبي إذا لم يرتب إلغاءه حق مكتسب.
6. إلغاء القرارات الفردية الضبطية لظهور أسباب تدعوا لإلغائها.
7. إلغاء القرار الإداري الذي ثبت غش أو تدليس من صاحب الشأن.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (265/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 610.

(2) د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 304.

المبحث الثالث
النهاية القضائية للقرار الإداري

القرار الإداري هو الوسيلة الأساسية للجهات الإدارية لتنفيذ مهمتها في توفير الخدمة للمواطنين في المجتمع، على أن ينفذ القرار الإداري فور صدوره ليحقق الآثار المرجوة منه وأن يصدر سليماً وخالياً من العيوب.

إن صدور القرار صحيحاً يعطيه الفرصة بالاستمرار والنفاذ لخدمة الصالح العام وأكد على ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (يفترض في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً وفي حدود المصلحة ما لم يقم دليل قاطع على خلاف ذلك). [1]

تنفيذ القرار الإداري يشكل أحد صور نهاية القرار الإداري إذا كان القرار متفقاً مع القانون وصدوره من المختص وحسب الإجراءات والشكل المقرر، على أن يلبي هدف أو غاية المشرع، هذا وقد يطلب وقف التنفيذ لبعض القرارات الإدارية التي يتعذر تدراك نتائج تنفيذها وبناء على طلب من المحكمة الإدارية.

إن وقف التنفيذ الصادر بقرار من المحكمة المختصة واستجابة لطلب ذوي الشأن وبعد تيقن المحكمة من ذلك، وإن هذا الطابع الاستثنائي للوقف المؤقت يساعد في كبح جماح الإدارة وإلزامها على احترام مبدأ المشروعية، إضافة إلى ذلك فإن وقف التنفيذ قد يهدف إلى تجنب وصول القرار إلى نهاية خطيرة وغير واقعية.

تؤكد محكمة العدل العليا في أحكامها وفصلها في المنازعات الإدارية على صدور القرارات صحيحة ووفق الإجراءات والشكل المقرر بالقانون وجاء قولها بذلك (يعتبر

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (129/ 2003) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 33.

القرار الإداري باطلاً إذا لم تصدره الإدارة وفق الإجراءات والشكل الذي حددها المشرع). [1]

إن النهاية الطبيعية للقرار الإداري المشروع هو التنفيذ الفوري بقوة القانون ولا يجوز التجاوز على هذه القاعدة بالتعديل أو السحب أو الإلغاء للقرار الصحيح ومكتمل لجميع عناصره وأركانه.

استقر القضاء على عدم جواز سحب القرار الإداري الصحيح، وعدم جواز سحب القرار الذي يولد حقوقاً أو مراكزاً قانونية للأفراد، هذا مع جواز سحب القرار غير المشروع بهدف تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون على أن يتم السحب خلال الموعد المحدد لرفع الطعن بالقرار وإلا سوف يتحصن بعدها القرار من السحب أو الإلغاء.

إن الثبات والاستقرار للمراكز القانونية الشخصية للأفراد هو الضمانة المؤكدة للحفاظ على حقوق وحريات أصحاب الشأن، وهذا هو الأصل في القرارات الإدارية الفردية السليمة التي تولد الحق ويخرج عن هذه القاعدة القرارات الفردية التي لا تولد حقوق فتكون حكماً قرارات منعدمة.

استقرار وثبات القرارات التنظيمية يكون بدرجة أقل من القرارات الفردية مع إمكانية إجراءا التعديل للمراكز التنظيمية العامة التي يتم إنشائها بواسطة القرارات التنظيمية (اللوائح) والتي تصدر عن السلطة التنفيذية.

يصدر القرار الإداري ويلزمه توقيتات تتمثل في متى يبدأ التنفيذ، وكم يستغرق التنفيذ من الزمن أي الزمن المقرر لسريانه، أو الزمن المحدد لإنهاء القرار وزوال آثاره وأحياناً قد يرتبط إنهاء القرار بتحقيق الشرط والأجل المحدد لإنهاء القرار، وأكد ذلك ما

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/175) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 19.

جاء بحكم لمحكمة العدل العليا بقولها (يجوز لأي شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء تسجيل أي علامة تجارية إذا لم يتم استعمالها خلال السنوات الثلاثة الأخيرة). [(1)]

أن تغيير الظروف والوقائع القانونية التي قد يصدر القرار بموجبها أو استند عليها فإن ذلك قد يضع حداً لنهاية القرار الإداري، وأكد على ذلك قضاء محكمة العدل العليا وذلك بقولها (يعتبر الترخيص الممنوح للشركة المستدعية من مجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع الاتصالات حقاً مكتسباً لها ولا يجوز المساس به لعدم تغير الظروف). [(2)]

من العوامل التي قد تؤدي إلى إنهاء القرار الإداري هو تنازل أصحاب الشأن عن الحقوق المكتسبة والتي قد تتحقق لاحقاً نتيجة القرار الإداري، إضافة إلى نهاية القرار التي تنتج عن إيقاع العقوبة للموظفين مما يفقدهم الحق المكتسب من قرار سابق أو للقرار العادي إذا خالف القانون فإنه سيفقد حقاً ما نتيجة مخالفة القانون، وهذا ما أكد عليه حكم محكمة العدل العليا بالقول (يجيز قانون الحرف والصناعات إغلاق محال مرتكبي المخالفات بإحالتهم للمحكمة للحكم بذلك ولا يجوز للحاكم الإداري (المحافظ) إغلاق محال المخالفين دون سلوك هذا السبيل). [(3)]

من المبادئ المستقرة في القانون أن ما تم من أوضاع في ظل قواعد قانونية معينة يظل محكوماً بهذه القواعد، وصدور قواعد جديدة لتنظيم هذه الأوضاع لا يجوز أن يمس المراكز القانونية القائمة قبل التعديل، ففي حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق بتعديل نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية لسنة 1997م بالنظام رقم (48) لسنة 2003م جاء قولها (لا يجوز أن يكون للنظام الجديد تأثير على حقوق الأفراد التي اكتسبوها بمقتضى النظام القديم، وحيث أن مجلس العمداء في الجامعة الأردنية قد ذهب إلى خلاف ذلك فيكون قراره مخالفاً للنظام ومستوجب الإلغاء). [(4)]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (21/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4425.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (63/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 123.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (30/ 97) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (265/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 610.

نهاية القرار الإداري بالتنفيذ بواسطة السلطة القضائية، وهذه الحالة تحصل عند رفع الطعن بالقرار وتكون نتيجة الفصل في الدعوى بالتأكيد على صحة ومشروعية القرار المطعون فيه وعدم وجود أي سبب أو عيب يعيب القرار عندها على الكافة تنفيذ قرار المحكمة.

أكد على ما سبق قضاء محكمة العدل العليا حيث جاء قولها فيه (عدم تقديم المستأنفة أي بينة أمام مسجل العلامات التجارية يؤيد اعتراضها على تسجيل العلامة المعترض عليها يجعل من قرار مسجل العلامات التجارية برفض طلبها متفقاً والقانون). [1]

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا قالت فيه (إدانة الموظف بجرم التزوير والحكم عليه بالحبس مدة شهر واستبدال العقوبة بالغرام واكتساب الحكم الدرجة القطعية يجعل قرار عزله من الوظيفة متفقاً ونظام الخدمة المدنية). [2]

وفي حكم آخر أمام محكمة العدل العليا جاء قولها (مجلس الوزراء أعلى سلطة إدارية وهو الذي يتولى الإشراف على شؤون الموظفين ويكون قراره بإخضاع موظفي مؤسسة الموانى لمظلة قانون الضمان الاجتماعي متفقاً ونظام الخدمة المدنية). [3]

وإذا حكم القاضي الإداري بإلغاء القرار فإن نهاية القرار ستكون بالإلغاء وذلك عندما يتأكد القاضي بأن القرار المطعون فاقداً للمشروعية ويشوبه عيب من العيوب المتعارف عليها بالقانون الإداري، وفي حال تيقن المحكمة من عدم مشروعية القرار فإن الحكم سيصدر بالإلغاء وكما حصل في القرار الصادر عن محكمة العدل العليا بالقول (إعفاء المستدعي من مهام عمله كأمور للتنفيذ وتكليفه بوظيفة كاتب يقطع بأن هذا

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (210/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 97.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (213/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2101م، ص 101.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (450/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005، ص 662.

النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة مما يستوجب إلغاءه)[1]، وبناء على ما تقدم فإن نهاية القرار الإداري سوف تكون بالإلغاء استجابة لحكم المحكمة.

وفي حكم آخر جاء قولها فيه (لا يرد القول أن المفوض بالتعين مفوض حكماً بإلغاء التعيين وعليه فلا يجوز لمدير شؤون الموظفين المفوض من وزير التربية والتعليم بالتعيين إلغاء التعيين).[2]

إضافة إلى ما تقدم فإن القاضي الإداري لا يملك إصدار أمراً للجهة الإدارية لتعديل أو استبدال قرارها المعيب أو يأمرها بالقيام بعمل ما أو اتخاذ إجراء معين أو أن يحل محل الإدارة ويقرر مدى ملاءمة القرار بحيث يؤثر على نهاية القرار الإداري.

إن ملاءمة القرار الإداري للواقع والظروف القانونية والإدارية تقرره الإدارة نفسها وهو من صميم عملها وذلك بناء على سلطتها التقديرية والتي بموجبها تقرر العمل الملائم، أما ما يقوم به القاضي الإداري هو تقرير ما إذا القرار مشروع أم غير مشروع وذلك بناء على ما تقدم به من أدلة وبينات وما يقدم له من دفوع ووثائق وأقوال الشهود ويصدر حكمه عندها بناء على ذلك وبحسب سلطته التقديرية.

وجاء بقضاء محكمة العدل العليا حول السلطة التقديرية للإدارة بالقول (سلطة الإدارة في تقييم أداء الموظفين سلطة تقديرية حسب نظام الخدمة المدنية)[3]، وفي حكم آخر لها جاء قولها فيه (منح الرعايا الأردنيين وثائق سفر للدخول أو الخروج من وإلى المملكة سلطة تقديرية لوزير الداخلية ...).[4]

هذا وفي حال الطعن بالقرار الإداري وصدور حكم المحكمة المختصة سواء بالإلغاء القرار الإداري غير المشروع أو بعدم إلغاء القرار المشروع فإن الحكم بهذه الحالة يحوز على حجية الأمر المقضي به وعلى الجميع الالتزام بتنفيذ القرار الصادر عن

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (445/ 2009) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 608.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (260/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 647.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (61/ 2006) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 594.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (163/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 573.

المحكمة، وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة) [1]، وبهذا تشكل نهاية القرار بالتنفيذ أو الإلغاء.

وبناء على ما تقدم فإن القرار غير المشروع يجب أن ينتهي بإعدامه وبأثر رجعي لأنه لا يمكن أن يولد حقوق، لذا لا محل لأن يترك ليعيش لفترة معينة ويرتب آثاراً باطلة. [2]

استقر الفقه والقضاء على أنه من حق الإدارة أن تقوم بسحب أو إلغاء قرارها الإداري بشكل تلقائي إذا استشعرت وجود عيب يعيب القرار، وأن قرارها سوف يتعرض للإلغاء لاحقاً بواسطة القضاء مما يشكل إحراجاً لها لمخالفتها القانون.

استقر القضاء والفقه على أن الانحراف بالسلطة من الأخطاء الجسيمة في القرار الإداري، ويقع مسؤولية إثباته على المدعي وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطة عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقدم الدليل عليه). [3]

وفي حكم آخر جاء قولها (تضمنت المادتان 76/أ و 78/ب) من نظام الخدم المدنية شروطاً للترفيع يتوجب مراعاتها ومنها المؤهل العلمي وعليه يكون القرار بعدم ترفيع المستدعين الذين يحملون درجة الدكتوراه والمساوية للدرجة العلمية لمن تم ترفيعهم مخالفاً للقانون، لأنه يشكل إساءة استعمال السلطة). [4]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (107/ 2008) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 110.

(2) د. سليمان الطماوي، مراجعة د، محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 209م، ص 694.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (262/ 2007) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 47.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (422/ 2004) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 652.

وفي حكم آخر جاء فيه قولها (القاعدة الأصلية لا تجيز سحب القرار الإداري الصحيح من قبل الإداري إذا ترتب عليه حقوق مكتسبة لذوي الشأن ...). [1]

وبناء على ذلك إذا الإدارة تهدف الصالح العام وحده من حقها – بل من واجبها – أن تبادر إلى سحب أو إلغاء قرارها دون أن تنتظر صدور الحكم القضائي بالإلغاءه، وعلى هذا الأساس يعتبر سحب القرار المعيب بواسطة الإدارة تطبيقاً سليماً لمبدأ المشروعية ومثاله في ذلك إلغاء القرار بواسطة حكم قضائي. [2]

وحول استشعار الإدارة أن قرارها يشوبه الخطأ أو العيب وتبادر إلى سحبه وكما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (إن سحب المحافظ لقراره المطعون فيه بغرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع). [3]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (76/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4241.

(2) د. محمد فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ب. ت، ص 630.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (333/ 95) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4347.

المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: كتب اللغة العربية والمعاجم

- ابن منظور، لسان العرب، ج7، دار الحديث، القاهرة، 2003م.
- جوزف تادرس، القاموس الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006م،
- لويس معلوف، المنجد في الآداب واللغة والعلوم، ط 1، بيروت، 1960م.
- محمد بن أبي بكر الرازي ، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت 1962 م.
- نديم مرعشلي، الصحاح في اللغة العربية، دار الحضارة العربية، مجلد 2، بيروت، ب. ت.

ثالثاً: مراجع القرارات الإدارية:

- الديداموني مصطفى احمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992م.
- حسين درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991م.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1919 م.
- سليمان الطماوي، مراجعة محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005 م.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة 2008 م.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، لسنة 2005م.
- محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م.
- محمد فوزي نوجي، العلم اليقيني بالقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م.
- محمد أبو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر2008.
- محمود حلمي، القرارات الإدارية ، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة،1970 م.
- يوسف عثمان البشير، القرار الإداري السوداني، مطبعة دار الموانئ البحرية، بور سودان،1991 م.

رابعاً: مراجع القضاء الإداري:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.
- الطيب حسين محمود، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
- العطا بن عوف، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ب. ن، الخرطوم، 1982م.
- بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ب،ت.

- بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، القاهرة، 1979م.
- حنا نده، القانون الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان 1972م.
- حسين عثمان، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
- حسين عثمان، القانون الإداري، الدار الجامعية، ط1، بيروت1988م.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة لسنة 1993م.
- سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1984م.
- سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء ب. م، 1987م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء،الكتاب الأول، دار الفكر العربي القاهرة 1986 م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على إعمال الإدارة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975 م.
- سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مطبعة دار النشر الثقافية، القاهرة ، 1957 م.
- طعيمة الجرف، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1977 م.
- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977م.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.

- عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي، النهضة العربية ، القاهرة ، 1969 م.
- عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة، مطبعة مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 1977م.
- علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري في الأردن، ب.ن، عمان 1998م.
- فؤاد العطار، القضاء الإداري في الأردن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م.
- فؤاد العطار، الرقابة القضائية والإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1973م.
- محمد انس جعفر، الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية، القاهرة 1987م.
- محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991م.
- محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان 2003م.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975م.
- محمد عبد الله الحراري، القضاء الإداري، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة 1974م.
- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي ، ج2 ، ط2 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، ليبيا ، 1995.
- محمد عبد الله الحراري، الرقابة على الإدارة في القانون الليبي، منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا، 1990.
- محمد عاطف البنا. الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990م.

- محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م .
- محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة دار القضاء، الخرطوم، 1999م .
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975م.
- محمود محمد حافظ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،، 1985م.
- مجاهد عبد القادر، قواعد المواجهة بين الخصوم، الكتاب الأول ،ج1، مطبعة جي تاون، الخرطوم ، 2008م.
- مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008 م .
- نواف كنعان، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط1 ، دار الثقافة، عمان، 2007 م.
- هنري رياض وآخرون، أشهر القضايا الإدارية والدستورية في السودان، الخرطوم، 1995م.
- يس عمر يوسف، محمد علي خليفة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2009م.
- يوسف حسين البشير، القانون الإداري، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 2008م.
- يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية ، جامعة النيلين، الخرطوم، 2009م

خامساً: مراجع الإدارة:

- حسين عيسى الشيخ، التفويض الإداري في القانون، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، ط1، الخرطوم، 2011م

- رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983 م.
- عزت خميس علي بدران، دراسات في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1991م.
- محمد رفعت عبد الوهاب حسين عثمان ، أساسيات الإدارة العامة، ط1، ب.ت، القاهرة، 2000 م.
- محمد عثمان د. حمدي مصطفى، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ب.م ، 1971 م.
- مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992 م.
- يوسف حسين محمد البشير، الإدارة العامة، جامعة النيلين، الخرطوم، 2005 م.

سادساً: المراجع الأخرى

- الدستور الأردني 1952 المعدل.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية أعداد مختلفة.
- قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل (القانون الإداري الأردني).
- القوانين الأردنية المختلفة
- الأنظمة (اللوائح) الأردنية المختلفة.





المبادئ العامة للقرار الإداري

9789957911300
المطابع المركزية
عمان - الأردن